

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА  
В 2009 ГОДУ**

**ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*(Выпуск 31)*

**Москва  
2010**

УДК 33(470+571)(084.121)(048.8)(066)"2009"  
ББК 65.9(2Рос)я54

*Агентство СІР РГБ*

**Редакционная коллегия:** *С. Синельников-Мурылев* (главный редактор)  
*А. Радыгин*  
*Н. Главацкая*  
*К. Рогов*

**Российская экономика в 2009 году. Тенденции и перспективы.**  
**(Выпуск 31)** – М.: ИЭПП, 2010. С. 707

P76 ISBN 978-5-93255-283-4

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2009 г. В работе пять крупных разделов, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический контекст; денежно-кредитная и бюджетная сферы; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

**Russian economy in 2009. Trends and outlooks.**  
**(Issue 31)**

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2009. The paper contains five big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political context; the monetary and credit and financial spheres; the real sector; social sphere; institutional challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

*Настоящая работа подготовлена на средства гранта, предоставленного Институту экономики переходного периода Агентством международного развития США*

УДК 33(470+571)(084.121)(048.8)(066)"2009"  
ББК 65.9(2Рос)я54

ISBN 978-5-93255-283-4

© Институт экономики переходного периода, 2010

## Памяти Егора Гайдара



16 декабря 2009 г. не стало Егора Тимуровича Гайдара, основателя и директора Института экономики переходного периода.

Смерть Егора Тимуровича – невосполнимая утрата для института и огромная потеря для России. Егора Гайдара обычно называют «бывшим премьер-министром», а рыночные реформы первой половины 1990-х годов – «реформами Гайдара». Между тем даже не премьер-министром, а исполняющим обязанности председателя правительства Егор Гайдар был всего шесть месяцев – с июня по декабрь 1992 г., еще семь месяцев до этого и четыре месяца в 1993–1994 гг. – заместителем председателя правительства. Однако этого оказалось достаточно, чтобы целая эпоха в истории России прочно ассоциировалась с его именем. Его интеллектуальная мощь, че-

стность, порядочность и истинное мужество сделали его нравственным лидером российских реформ конца XX в.

Егор Гайдар стал фактическим главой правительства в тот момент, когда стране угрожала реальная экономическая катастрофа. Экономическая и административная системы государства к этому моменту перестали функционировать. Егору Гайдару предстояло заново запустить этот механизм исходя из новых реалий. Он сумел предотвратить обычный сценарий развития революции, когда за крушением прежнего режима следует период полномасштабного хаоса и смуты, за выход из которого народ расплачивается реками крови.

Чутье блестящего экономиста сочеталось в нем с политической прозорливостью, основанной на глубоком знании истории. Он умел видеть историческую перспективу так, как не дано было абсолютному большинству его современников. И он имел силу духа, чтобы отстаивать это видение, несмотря на непонимание и сопротивление со стороны оппонентов. Именно благодаря сочетанию этих редких качеств Егор Тимурович стал фигурой всемирно-исторического масштаба.

Егор Гайдар не только стал основателем и директором Института экономики переходного периода. Фактически он создал целую школу, воспитавшую экономистов-практиков, способных просчитывать политические последствия экономических решений и учитывать специфику действия экономических законов в условиях трансформации экономической и политической системы. Сочетание интеллектуальной честности и высокой порядочности, истинной интеллигентности и бесстрашия перед лицом труднейших политических решений обеспечили Егору Тимуровичу тот высочайший авторитет, который признавали даже его яростные политические и идейные оппоненты и который обеспечил ему место одного из безусловных лидеров российского гражданского общества.



**Авторский коллектив:**

- Е. Гайдар** Кризис и Россия
- раздел 1.1* – В. Мау;
- раздел 2.1* – П. Трунин;
- раздел 2.2* – И. Соколов, Е. Фомина;
- раздел 2.3* – А. Силуанов, В. Назаров, А. Мамедов;
- раздел 2.4.1 – 2.4.9* – А. Абрамов;
- раздел 2.4.10* – Л. Михайлов, Л. Сычева;
- раздел 2.4.11* – А. Шадрин;
- раздел 2.5.* – С. Дробышевский;
- раздел 3.1* – Е. Астафьева, О. Изряднова;
- раздел 3.2* – С. Цухло;
- раздел 3.3.1* – О. Изряднова;
- раздел 3.3.2* – О. Изряднова, Е. Илюхина;
- раздел 3.4* – Ю. Бобылев
- раздел 3.5* – Н. Карлова, Н. Шагайда, Р. Янбых;
- раздел 3.6* – Н. Воловик, С. Приходько;
- раздел 4.1* – О. Изряднова;
- раздел 4.2* – Л. Карачурина (ГУ-ВШЭ);
- раздел 4.3.1* – Т. Клячко;
- раздел 4.3.2* – Л. Попович, С. Шишкин;
- раздел 4.4* – И. Дежина;
- раздел 5.1* – Г. Мальгинов, А. Радыгин;
- раздел 5.2* – Б. Кузнецов, М. Кузык, Ю. Симачев;
- раздел 5.3, 5.5* – Е. Апевалова;
- раздел 5.4* – Т. Киблицкая;
- раздел 5.6* – О. Смирнова;
- раздел 5.7.1, 5.7.3* – Г. Задонский;
- раздел 5.7.2* – Г. Мальгинов, Г. Стерник  
(РЭА им. Г. Плеханова,  
Российская Гильдия риэлторов);
- раздел 5.8* – В. Зацепин, Е. Трофимова, В. Цымбал;
- раздел 5.9* – Н. Миронова, И. Стародубровская;
- приложение 1* – И. Толмачева;
- приложение 2* – А. Киреева.



# Содержание

<b>Е. Гайдар</b> Кризис и Россия.....	11
<b>Раздел 1. Социально-политический контекст</b> .....	36
1.1. Экономическая политика 2009 г.: между кризисом и модернизацией.....	36
1.1.1. Главный итог кризисного года: институциональная устойчивость .....	36
1.1.2. Особенности антикризисной политики 2009 г.: Россия на фоне других стран .....	37
1.1.3. Контуры антикризисной политики России .....	39
1.1.4. Приоритеты экономической политики России на 2010 г. ....	43
1.1.5. Риски предстоящего периода .....	45
1.1.6. Системные вызовы и новые задачи .....	50
<b>Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы</b> .....	54
2.1. Денежно-кредитная политика в период кризиса .....	54
2.1.1. Денежный рынок .....	54
2.1.2. Инфляционные процессы .....	58
2.1.3. Состояние платежного баланса и валютный рынок .....	61
2.1.4. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики .....	69
2.2. Государственный бюджет.....	76
2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации .....	77
2.2.2. Анализ основных параметров исполнения бюджета расширенного правительства .....	78
2.2.3. Исполнение федерального бюджета Российской Федерации.....	83
2.2.4. Основные параметры федерального бюджета РФ на 2010–2012 гг. ....	88
2.2.5. Возможные направления налогово-бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу.....	92
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы в 2009 г. ....	101
2.3.1. Субнациональные бюджеты в условиях экономического кризиса .....	101
2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета .....	108
2.3.3. Изменения в федеральном законодательстве в сфере межбюджетных отношений и субнациональных финансов в 2009 г. ....	111
2.3.4. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 г. и на период до 2012 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы» .....	112
2.4. Российский финансовый рынок в 2008–2009 гг.: динамика, антикризисная поддержка, институциональные проблемы .....	119
2.4.1. Кризис и восстановление российского рынка .....	119
2.4.2. Отличия и схожие черты в кризисах 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. ....	124
2.4.3. Меры государственной антикризисной поддержки финансового рынка .....	128
2.4.4. Оценка эффективности антикризисных мер по поддержке фондового рынка.....	139
2.4.5. Основные риски на финансовом рынке .....	151
2.4.6. Перспективы восстановления carry trading .....	168
2.4.7. Проблемы привлечения консервативных институциональных инвесторов.....	172

2.4.8. Роль фондового рынка в модернизации экономики и содействии инновациям.....	179
2.4.9. Влияние кризиса на систему внутренних сбережений граждан.....	186
2.4.10. Инвестирование пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования.....	192
2.4.11. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований.....	201
2.5. Сценарии социально-экономического развития российской экономики в 2010–2012 гг. ....	213
<b>Раздел 3. Реальный сектор экономики</b> .....	<b>225</b>
3.1. Макроструктура производства.....	225
3.1.1. Влияние внутреннего и внешнего спроса на динамику и структуру ВВП в 2008–2009 гг. ....	225
3.1.2. Основные характеристики использования ВВП .....	232
3.1.3. Изменения структуры формирования ВВП по источникам доходов.....	234
3.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности .....	244
3.2. Российская промышленность в 2008–2009 гг.: история кризиса по материалам конъюнктурных опросов .....	250
3.2.1. Статистика кризиса или кризис статистики .....	251
3.2.2. Общая динамика кризиса 2008–2009 гг. ....	253
3.2.3. 2008 г., 2-е полугодие: начало кризиса и обвал .....	256
3.2.4. 2009 г., 1-е полугодие: стабилизация .....	262
3.2.5. 2009 г., 2-е полугодие: попытка выхода из кризиса .....	268
3.3. Инвестиции в реальный сектор экономики .....	278
3.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал.....	278
3.3.2. Иностранные инвестиции.....	289
3.4. Нефтегазовый сектор .....	298
3.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ в 2008–2009 гг. ....	298
3.4.2. Динамика и структура добычи и переработки в нефтегазовом секторе в 2008–2009 гг. и предшествующем периоде .....	302
3.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа .....	305
3.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке.....	309
3.4.5. Особенности налогового регулирования нефтегазовой отрасли в условиях кризиса.....	312
3.5. Состояние и тенденции развития АПК в кризисный период.....	317
3.5.1. Общая характеристика состояния сельскохозяйственной отрасли .....	317
3.5.2. Производство пищевых продуктов.....	323
3.5.3. Изменения в структуре реализации продовольствия.....	325
3.5.4. Импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия в кризисный период .....	327
3.5.5. Изменение аграрной политики в условиях кризиса.....	329
3.5.6. Положение отдельных продовольственных рынков .....	334
3.6. Внешняя торговля .....	350
3.6.1. Мировая торговля в условиях глобального кризиса.....	350
3.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта .....	351
3.6.3. Основные показатели российской внешней торговли.....	354



3.6.4. Структура и динамика экспорта.....	357
3.6.5. Структура и динамика импорта .....	359
3.6.6. Регулирование российской внешней торговли в условиях мирового кризиса.....	362
3.6.7. Приоритеты государственной политики во внешней торговле: Таможенный союз и ВТО.....	367
<b>Раздел 4. Социальная сфера .....</b>	<b>371</b>
4.1. Финансы населения и потребительский рынок.....	371
4.2. Миграционная ситуация .....	376
4.3. Отрасли социально-культурной сферы .....	392
4.3.1. Развитие системы образования в 2009 г.....	392
4.3.2. Здравоохранение в 2009 г. ....	414
4.4. Состояние сферы науки и инноваций.....	423
4.4.1. Новые политические и технологические приоритеты научно-инновационного развития.....	423
4.4.2. Влияние кризиса на состояние сферы исследований и разработок .....	428
4.4.3. Меры по поддержке лучших вузов и организаций, выполняющих НИОКР: создание «прогрессивного неравенства» .....	430
4.4.4. Приоритеты государственной кадровой политики в науке.....	436
4.4.5. Развитие международных связей .....	441
4.4.6. Поддержка малых инновационных предприятий и инфраструктуры инновационной деятельности .....	443
4.4.7. Налоговые меры стимулирования НИОКР .....	448
<b>Раздел 5. Институциональные проблемы.....</b>	<b>452</b>
5.1. Состояние отношений собственности, роль государственного сектора и приватизация .....	452
5.1.1. Масштабы государственного сектора, его составные части и основные характеристики .....	452
5.1.2. Среднесрочные приватизационные планы .....	458
5.1.3. Влияние имущественного присутствия государства на структурную политику в отдельных отраслях и вопросы усиления его позиций в экономике.....	463
5.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2009 гг. ....	472
5.1.5. Изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей функционирование государственного сектора.....	479
5.1.6. Возможное влияние финансового кризиса на состояние отношений собственности .....	482
5.2. Государственная поддержка системообразующих организаций: основные инструменты, особенности и проблемы применения.....	486
5.2.1. Специфика мер и подходов к поддержке системообразующих предприятий в кризисных условиях .....	486
5.2.2. Перечень системообразующих организаций, имеющих стратегическое значение: принципы формирования и структура .....	489
5.2.3. Основные направления и инструменты государственной поддержки системообразующих организаций: особенности, проблемы и прогресс в практической реализации .....	499

5.2.4. Общая оценка масштабов и отраслевой специфики поддержки системообразующих компаний.....	523
5.3. Банкротства в 2003–2009 гг.: динамика, законодательство, перспективы .....	528
5.3.1. Динамика банкротств в период действия третьего закона о несостоятельности (2003–2009 гг.).....	529
5.3.2. Законодательство о банкротстве 2003–2009 гг.: «кризис идентичности».....	535
5.3.3. Судебная система и проблемы саморегулирования .....	544
5.3.4. Законопроекты 2009 г.: кризис как импульс для коррекции просчетов.....	553
5.3.5. Ключевые проблемы сферы банкротств: пути решения .....	561
5.4. Общая динамика рынка слияний и поглощений (2003–2009 гг.) .....	568
5.5. Корпоративное управление и законодательство о юридических лицах .....	585
5.5.1. «Корпоративные» права .....	586
5.5.2. Зависимость советов директоров.....	586
5.5.3. Юридические лица: создание системы или передел сфер влияния?.....	588
5.5.4. Усиление ответственности руководителей и учредителей юридических лиц .....	591
5.5.5. Изменение правил регистрации юридических лиц.....	593
5.6. Практика регулирования монопольно высоких цен в 2008–2009 гг. ....	594
5.7. Рынок недвижимости в РФ.....	602
5.7.1. Рынок земельных участков .....	602
5.7.2. Российский рынок жилья в 2009 г.: от кризисного падения к стагнации.....	608
5.7.3. Рынок ипотеки.....	629
5.8. Военная экономика и военная реформа в России .....	637
5.8.1. Новые задачи, стоящие перед Министерством обороны и Вооруженными силами.....	637
5.8.2. Повышение боеготовности войск.....	640
5.8.3. Оптимизация структуры, численности армии и повышение эффективности управления войсками.....	642
5.8.4. Оснащение ВС вооружением и военной техникой .....	643
5.8.5. Совершенствование системы военного образования и науки .....	644
5.8.6. Решение социальных проблем военнослужащих .....	645
5.8.7. Социальная адаптация увольняемых военнослужащих .....	647
5.8.8. Совершенствование системы планирования, программирования, исполнения и контроля за исполнением работ .....	647
5.8.9. Военно-бюджетная политика и проблема открытости.....	649
5.9. 2009 г. – год муниципальной контрреформы .....	661
Приложение 1. Обзор значительных изменений в области налогового регулирования и гражданского законодательства за 2009 г. ....	673
Приложение 2. Основные направления изменения законодательства, регулирующего порядок осуществления налоговых расследований в 2008–2009 гг.....	695

## Кризис и Россия<sup>1</sup>

В журнале «Экономическая политика» уже публиковались мои статьи о влиянии цикличности мирового экономического роста на российскую экономику и политику<sup>2</sup>. Анализировать незавершившийся экономический кризис – занятие, опасное для профессиональной репутации. Тем не менее влияние кризиса на жизнь страны слишком серьезно, чтобы можно было оставить анализ происходящего экономическим историкам будущего.

Институт экономики переходного периода подготовил и опубликовал две книги о влиянии процессов замедления мирового экономического роста на Россию<sup>3</sup>. Всемирный банк принял сходное решение и в ноябре 2009 г. представил книгу, посвященную воздействию кризиса на экономики с развивающимися рынками. Первоначально она была задумана как книга о двадцатилетии переходного периода, но острота проблем, порожденных кризисом, заставила авторов пересмотреть приоритеты<sup>4</sup>.

Глобальный экономический кризис, особенно столь глубокий, как нынешний, – процесс динамичный. Экономическая конъюнктура меняется, прогнозировать ее непросто. Позволю себе еще раз обратиться к вопросу о том, как происходящее в мировой экономике влияет на Россию.

Для большей части экспертного сообщества экономический кризис стал полной неожиданностью, она не смогла его предсказать. Это не следствие недостаточных усилий или низкой квалификации экономистов. Скорее, это закономерный результат коренных изменений в мировой экономике, которые возникли еще на рубеже XVIII–XIX вв. и которые Саймон Кузнец назвал современным экономическим ростом. Ныне экономика мира быстро (и часто непредсказуемо) меняется. За ускорением темпов роста душевого ВВП, связанными с ним изменениями социальных показателей следуют новые вызовы. Один из них – влияние цикличности экономического развития отдельных стран – лидеров экономического роста на ситуацию в мировой экономике в целом. Другой – трансформация (прежде всего – глобализация) мировой финансовой системы, определившая природу кризисов последнего времени.

Бреттон-Вудская система, сформированная в 1944 г., оказалась неустойчивой. Она предполагала высокий уровень ответственности страны, обладающей доминирующей мировой резервной валютой, – США – за качество своей бюджетной политики. На фоне экспансии социальных обязательств, войны во Вьетнаме, ослабления денежной поли-

---

<sup>1</sup> Это последняя статья Егора Тимуровича Гайдара, директора Института экономики переходного периода. Он написал ее незадолго до смерти. Статья вышла в свет в журнале «Экономическая политика». (2009. № 6). Предполагалось, что доработанный, с годовой статистикой, этот материал станет введением в ежегодный обзор «Российская экономика в 2009 г.». Редакционная коллегия не считает себя вправе вносить изменения, поэтому текст публикуется в первоначальном виде.

<sup>2</sup> Гайдар Е. Головокружение от успехов// Экономическая политика. Август 2008. № 3. С. 5–19; Гайдар Е. Мировой экономический кризис: последствия для российской политики// Экономическая политика. Август 2009. № 4. С. 37–46.

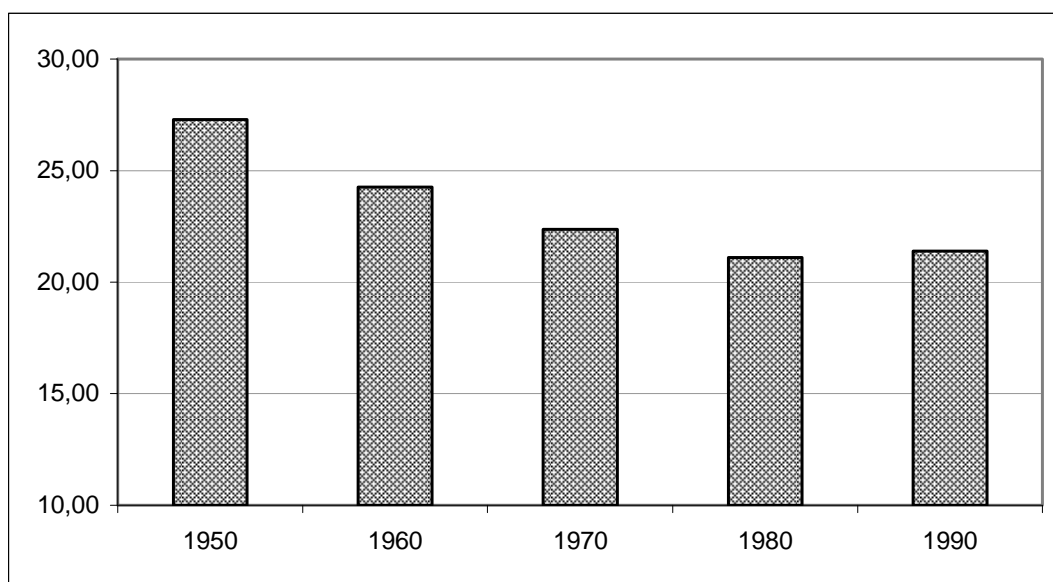
<sup>3</sup> Финансовый кризис в России и в мире/ Под ред. Е. Гайдара. М.: Проспект, 2009; Мировой финансовый кризис: Исторические параллели и пути выхода/ Под ред. Е. Гайдара, В. Мау. М.: Альпина Паблшерз, 2009.

<sup>4</sup> Mitra P., Selowsky M., Zalduendo J. Turmoil at Twenty: Recession, Recovery, and Reform in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington: The World Bank, 2010.

тики сохранить уровень доверия к доллару, сопоставимый с доверием к золоту до Первой мировой войны, не удалось.

С начала семидесятых годов, после отказа властями США обмена долларов на золото по фиксированной цене, в мире фактически установился новый денежный режим. Хотя формально Бреттон-Вудская система не была отменена, ее основные характеристики серьезно изменились. Теперь она основана на плавающих курсах ведущих мировых валют, на открытых каналах перетока капитала. Эта организация финансового мира возникла недавно, ее устройство неясно. Число точек, позволяющих понять, как она работает, доступных для анализа, ограничено.

Природа периодов замедления экономического роста в странах –лидерах экономического роста в первые десятилетия после Второй мировой войны в целом была понятной. Происходившее в Америке во многом определяло экономическое положение всех стран мира, поскольку роль США в мировой экономике в это время была доминирующей (см. *рис. 1*).



*Источник:* A. Maddison. Historical Statistics of the World Economy: 1-2006 AD, March 2009 (<http://www.ggdc.net/maddison/>).

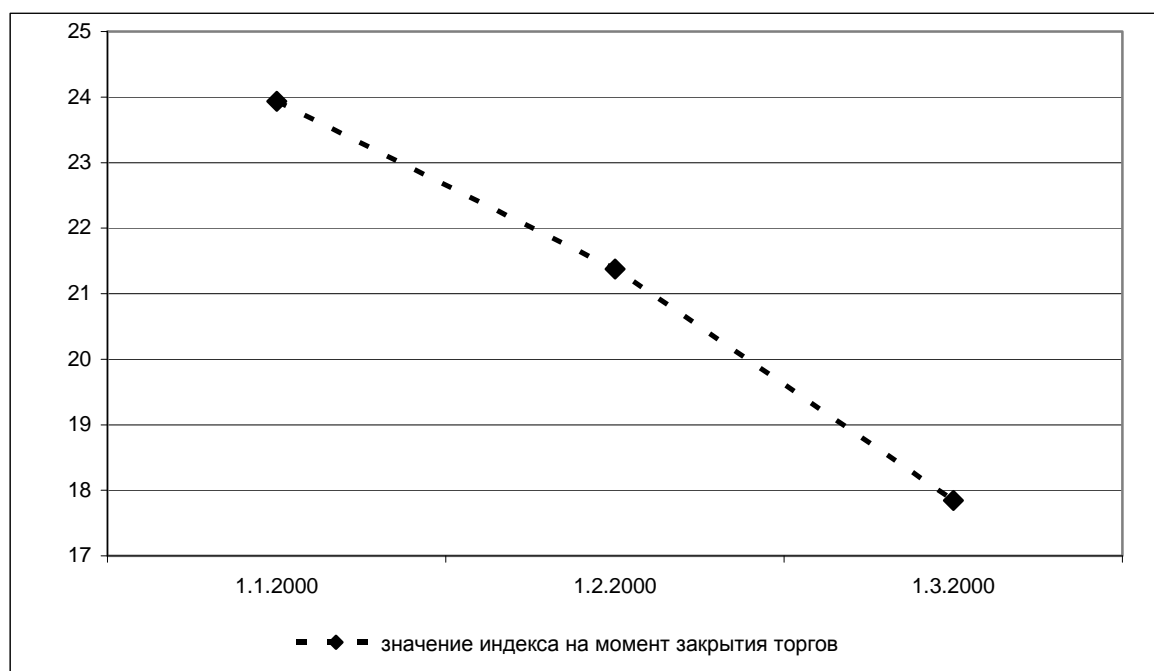
*Рис. 1.* Доля экономики США в мировом ВВП в 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 гг. ( в %)

Серьезную роль в развитии экономической ситуации в мире играли экспансия государственных обязательств США, ослабление денежной политики, повышение темпов инфляции, за которыми следовали антиинфляционные меры, повышение уровня безработицы, а затем новое ослабление бюджетной политики.

После открытия многими странами рынков капитала, глобализации мировой экономики стало еще сложнее прогнозировать изменения конъюнктуры, в том числе кризисы. Квалифицированные эксперты, работавшие в 1990-е годы в казначействе США, в Международном валютном фонде, до последнего момента не предвидели ни мексикан-

ского кризиса 1994 г., ни кризиса 1997–1998 гг., начавшегося в Юго-Восточной Азии, а затем распространившегося на страны СНГ и Латинской Америки<sup>1</sup>.

В конце 1990-х – начале 2000-х годов были опубликованы работы, в которых высказывалась озабоченность быстрым ростом курсов акций высокотехнологичных компаний США<sup>2</sup>. Но мало кто предполагал, что крушение «мыльного пузыря» (см. рис. 2) станет поводом для рецессии США, общего замедления глобального экономического роста.

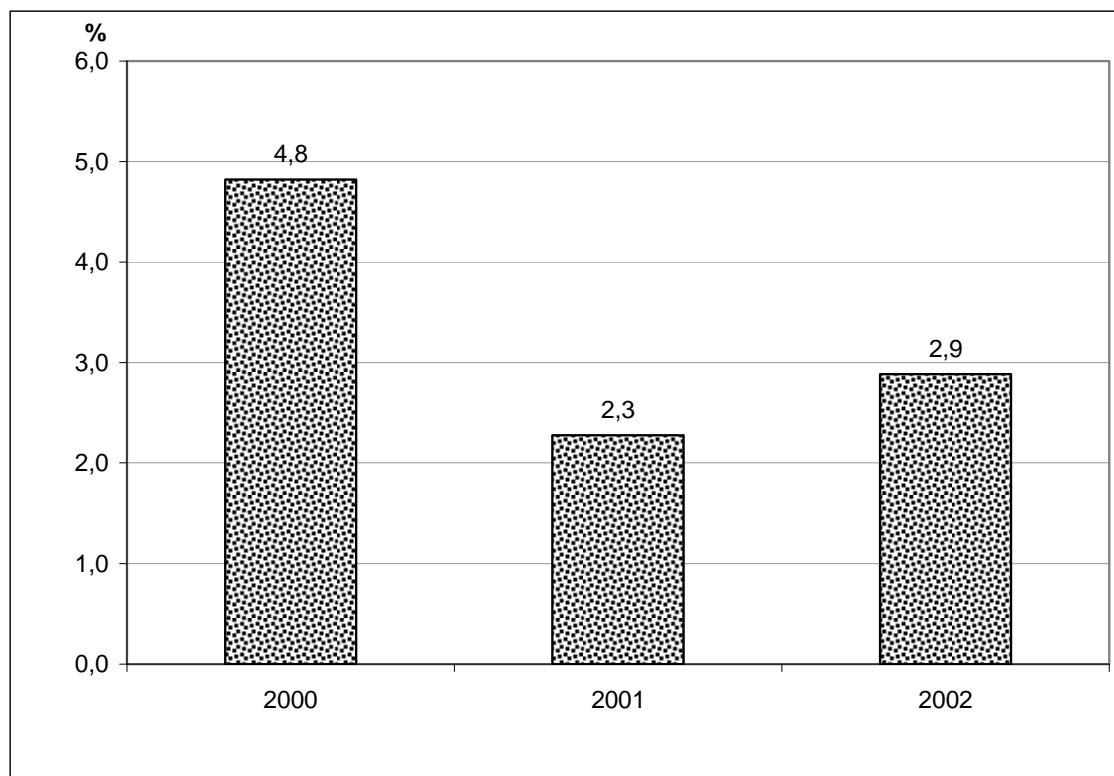


Источник: [www.nasdaq.com](http://www.nasdaq.com).

Рис. 2. Динамика индекса NASDAQ-100, 1 января 2000 г. – 1 марта 2000 г.

<sup>1</sup> DeLong J.B., Eichengreen B. Between Meltdown and Moral Hazard: The International Monetary and Financial Policies of the Clinton Administration. University of California at Berkeley and NBER, July 2001; Crafts N. East Asian Growth Before and After the Crisis. IMF Staff Paper. Vol. 46. № 2, June 1999; Berg, A. The Asia Crisis: Causes, Policy Responses and Outcomes. IMF Working Paper, 1999; Kochhar K., Loungani P., Stone M.R. The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons. IMF Working Paper 99/28. August 1998; Balino T.J.T., Ubide A. The Korean Financial Crisis of 1997 – A Strategy Financial Sector Reform. IMF Working Paper 99/28. March 1999. Разумеется, это не означало, что никто из специалистов не обращал внимания на накапливающиеся в Юго-Восточной Азии проблемы. (См., например: Krugman P. The Myth of Asia's Miracle// Foreign Affairs. Nov./Dec. 1994. Vol. 73. P. 62–78.) Однако и рынки, и большая часть экспертного сообщества в вероятность глубокого кризиса Юго-Восточной Азии не верили.

<sup>2</sup> Warren Buffett: 'I told you so'. BBC News world edition. Tuesday, 13 March, 2001. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/1217716.stm>; IMF world economic Outlook (WEO). Recessions and recoveries. April 2002. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/01/index.htm>



Источник: IMF World Economic Outlook, October 2009 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/download.aspx>).

Рис. 3. Темпы роста мирового ВВП в 2000–2002 гг. (в % к предшествующему году)

Удар по американской экономике, нанесенный крахом рынка высокотехнологичных акций, был дополнен экономическими последствиями террористических актов, совершенных 11 сентября 2001 г.

Прогнозировать сочетание подобных событий практически невозможно. Между тем замедление темпов роста американской экономики серьезно сказалось на происходившем в мире (см. рис. 3).

Кризис 2008–2009 гг. для ведущих международных финансовых институтов также оказался неожиданностью (см. рис. 4).

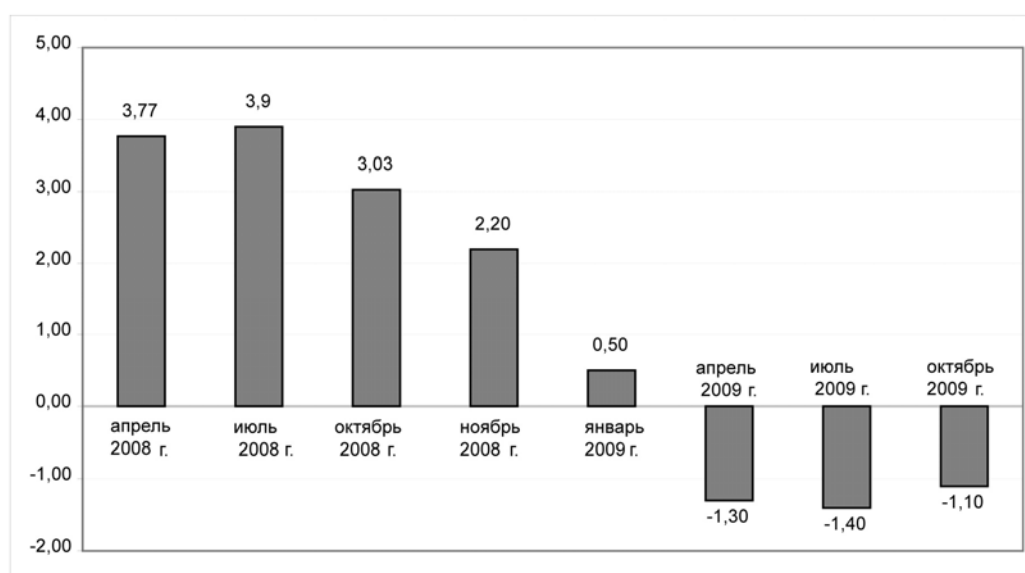
В конце 2007 г. – начале 2008 г. было широко распространено представление о том, что рецессии в Америке не будет, а если она и случится, то не окажет серьезного влияния на происходящее в мире, что мир будет продолжать динамично развиваться<sup>1</sup>. Еще в конце лета 2008 г. многие в России были убеждены в том же<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Chandra S. U.S. September Retail Sales Rise More Than Forecast. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=ajcgscopCXqkA&refer=home>

<sup>2</sup> «Прежде всего ипотечный кризис в США, похоже, подходит к концу. Его пик пришелся на февраль этого года, и в течение последних четырех месяцев ситуация постепенно улучшается. Кроме того, рецессии в США нет и, весьма вероятно, в 2008 г. уже не случится. Когда Гайдар заговорил о рецессии в январе 2008-го, ее вероятность рынком фьючерсов оценивалась в 80 процентов. Тогда я рискнул высказать свое несогласие с прогнозом Гайдара и предположил, что рецессии скорее всего не будет. За прошедшие 6 месяцев рецессия не наступила». См.: Как либерал нелибералу. Интервью А. Илларионова Л. Телень. 01.08.2008. <http://www.izbrannoe.ru/43508.html>

Эти надежды оказались призрачными. Осенью 2008 г., когда обанкротился банк «Лемон Бразерс», а Национальное бюро экономических исследований США объявило, что американская экономика с конца 2007 г. находится в состоянии рецессии<sup>1</sup>, осознание того, что мы, видимо, столкнулись с самым глубоким кризисом мировой экономики со времен Великой депрессии, становится распространенным<sup>2</sup> (см. рис. 5).

В январе 2009 г. известный американский экономист Н. Рубини, один из первых заговоривший о вероятности глубокого экономического кризиса, писал, что Соединенные Штаты наверняка переживают сильнейшую рецессию за последние десятилетия, что высока вероятность глубокого снижения производства, которое продлится, по меньшей мере до конца 2009 г., что даже в 2010 г. экономическое восстановление может быть крайне слабым – однопроцентный рост или близкий к этому<sup>3</sup>. Позже его прогнозы стали более пессимистичны. Он говорит о вероятности того, что рецессия продлится до конца 2010 г.<sup>4</sup>



Примечание. По горизонтальной оси – даты, когда были сделаны прогнозы.

Источник: IMF, World Economic Outlook за разные месяцы 2008–2009 гг. ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

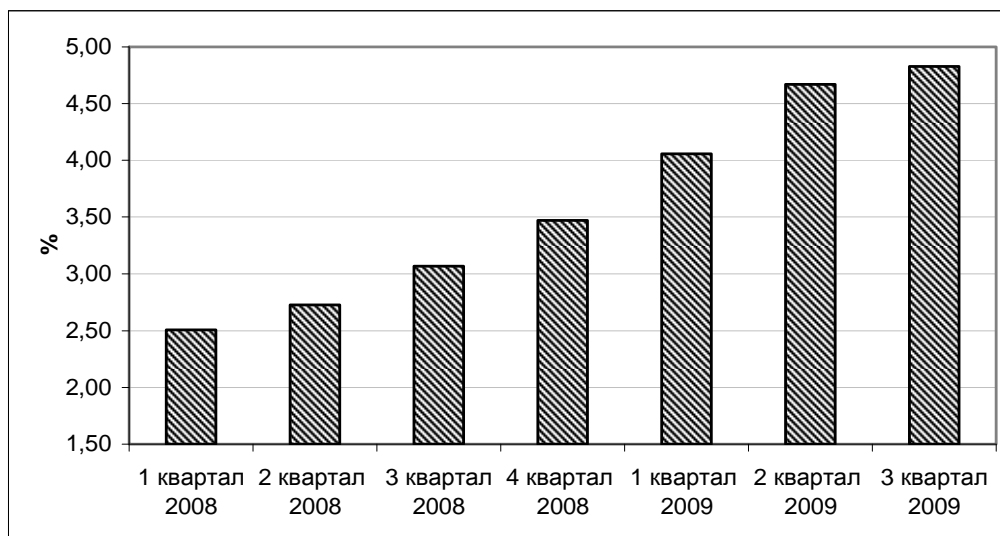
Рис. 4. Корректировка прогнозов МВФ темпов мирового экономического роста в 2009 г. ( в % к предыдущему году)

<sup>1</sup> 28 ноября 2008 г. Комитет по датам о деловых циклах Национального бюро экономических исследований США, наиболее авторитетный орган, занимающийся хронологией начала и завершения рецессий в США, решил, что пик экономической активности в США был достигнут в декабре 2007 г. С этого времени экономика страны находится в состоянии рецессии. См.: Determination of the December 2007 Peak in Economic Activity. Version of December 11, 2008. <http://www.nber.org/cycles.html>.

<sup>2</sup> Stanton E. U.S. Stocks Post Steepest Yearly Decline Since Great Depression <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=a5RkfQG30k1k>; Kueffner S. Andean Region Must Integrate to Face World Crisis, Leaders Say. [http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=aV1G7GCvfwew&refer=latin\\_america](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=aV1G7GCvfwew&refer=latin_america)

<sup>3</sup> Roubini Says Worst Still Is Ahead of Us: Year in Review. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aUy55wEBqrB8> Last Updated: January 1, 2009.

<sup>4</sup> Thomas Ch. Roubini Says Recession May Continue Until End of 2010 (Update1) [http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ayVsI\\_55G8.0](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ayVsI_55G8.0) Last Updated: March 6, 2009.

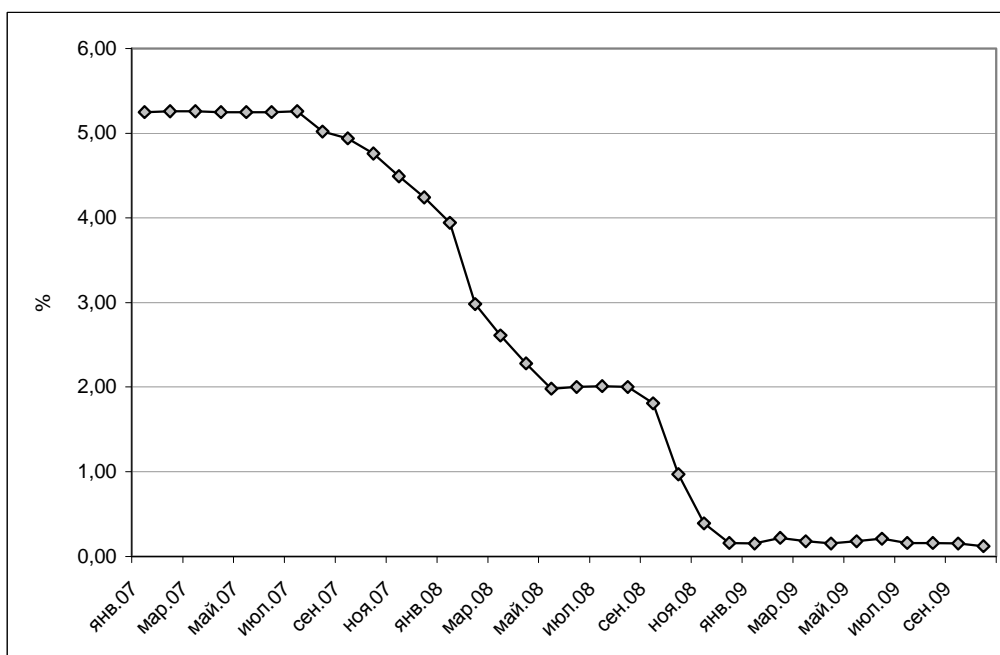


\* Сглаженная сезонно.

\*\* Квартальные данные рассчитаны как средние арифметические на основе имеющихся месячных показателей.

Источник: Federal Reserve Bank of St-Louis (<http://research.stlouisfed.org/fred2/series/UNEMPLOY/downloaddata?cid=12>).

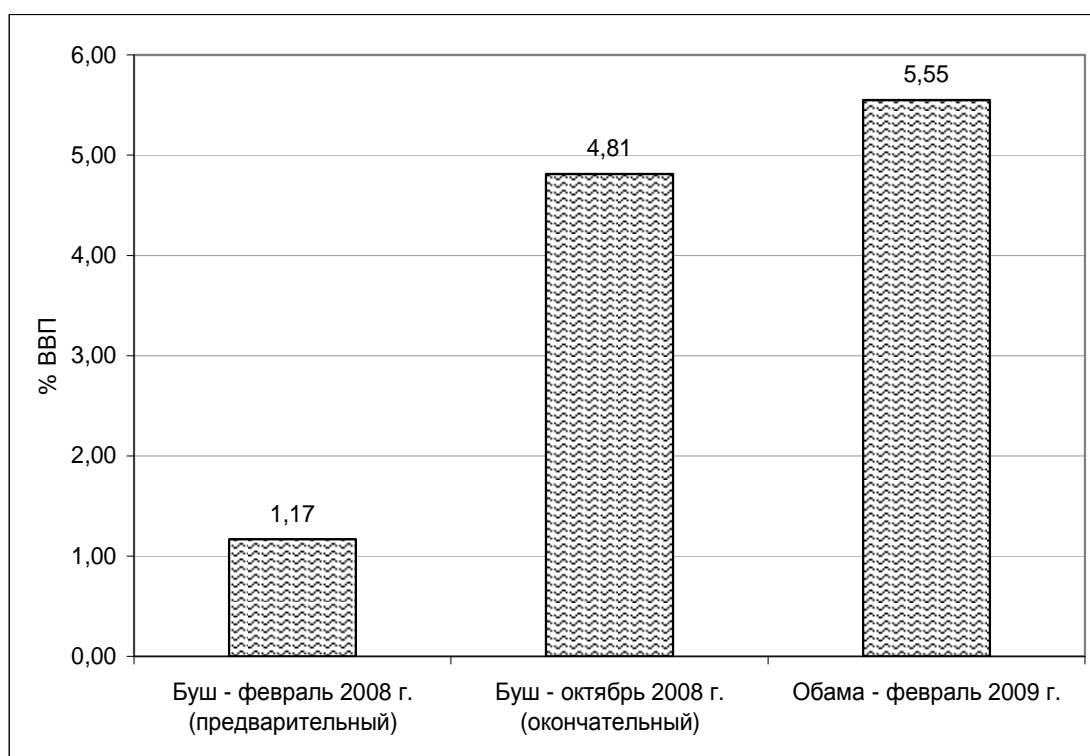
Рис. 5. Численность безработных в США\*, I квартал 2008 г. – III квартал 2009 г.\*\*  
(% от общей численности населения)





Реакция американских денежных властей на происходящее была быстрой и энергичной<sup>1</sup>. Базовая процентная ставка была резко снижена. Однако возможности ослабления денежной политики в условиях кризиса не безграничны. К январю 2009 г. они были исчерпаны (см. рис. 6).

Это заставило американские власти во все больших объемах использовать бюджетные стимулы увеличения совокупного спроса (см. рис. 7).



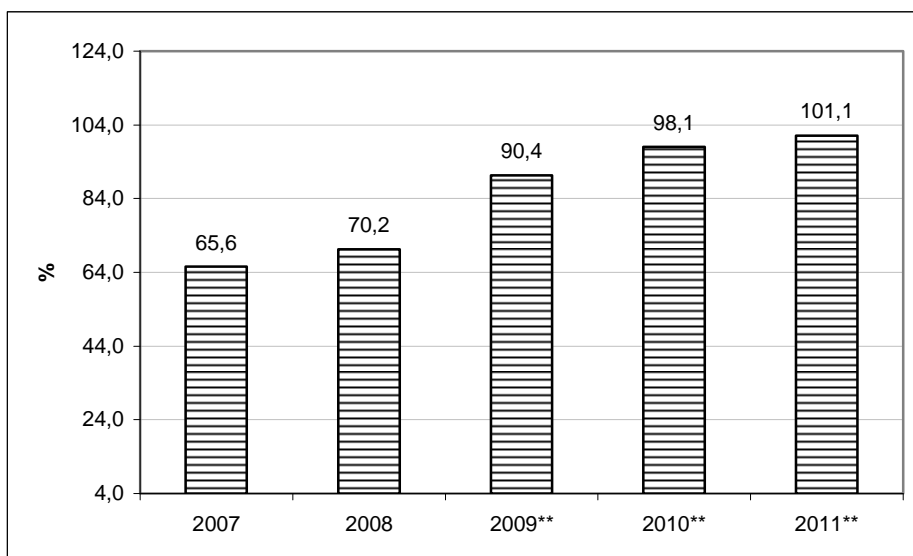
\* Ввиду отсутствия данных об объеме ВВП в месячном выражении февралю 2008 г. соответствует ВВП в I квартале 2008 г., октябрю 2008 и 2009 гг. – ВВП в III квартале соответственно.

*Примечание.* Пакет бюджетных и финансовых стимулов, предложенный администрацией Дж. Буша в феврале 2008 г., составил 168 млрд долл. США, его размер в октябре был увеличен до 700 млрд долл. США, администрацией Б. Обамы в феврале 2009 г. – до 787 млрд долл. США.

*Источники:* [http://www.rian.ru:80/us\\_news/20081124/155800218.html](http://www.rian.ru:80/us_news/20081124/155800218.html); <http://top.rbc.ru/economics/14/02/2009/280613.shtml>

Рис. 7. Пакет бюджетных и финансовых стимулов, предложенный администрацией Дж. Буша в 2008 г. и администрацией Б. Обамы в 2009 г. (в % ВВП\*)

<sup>1</sup> Возможно, сказалось и то, что председатель Федеральной резервной системы США Бен Бернанке специалист по Великой депрессии. В 1979 г. Бернанке получил степень доктора философии в Массачусетском технологическом институте. В аспирантуре Бернанке изучал денежную экономику. Тема диссертации «Долгосрочные обязательства, динамическая оптимизация и экономические циклы» (англ. «Long-term Commitments, Dynamic Optimization and the Business Cycle»). Наиболее известная его работа посвящена Великой депрессии. *Bernanke Ben S. Essays on the great depression.* Princeton: Princeton univ. press, 2000.



\* Валовой федеральный долг.

\*\* Прогноз.

Источник: Federal Office of Management and Budget: Budget of the US Government Fiscal Year 2010, Updated Summary Tables (<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2010/assets/summary.pdf>).

Рис. 8. Государственный долг\* США в 2007–2011 гг. (в % ВВП – на конец года)

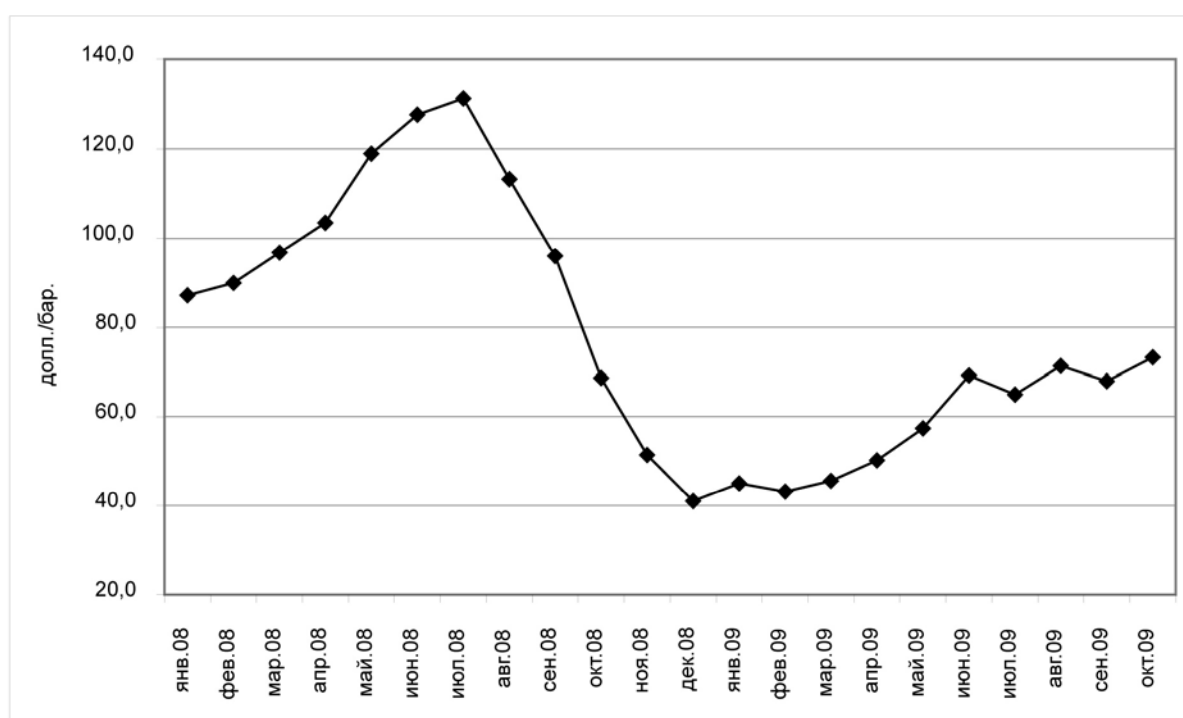
Однако и возможности маневра в бюджетной политике не безграничны. Быстрый рост отношения государственного долга США к ВВП свидетельствует об этом (см. рис. 8).

Россия столкнулась с вызовами, порожденными глобальным экономическим кризисом, в своеобразных условиях. В конце 1980-х гг. – большей части 1990-х гг. наша страна переживала тяжелые последствия банкротства и краха советской экономики. Лишь к концу 1990-х гг., когда были созданы основные институты частной и рыночной экономики, когда участники экономического процесса к ним приспособились, в стране начался экономический рост. Прерванный на короткое время кризисом 1998 г., этот рост в целом продолжался 10 лет. Была обеспечена финансовая стабильность, бюджеты сводились с профицитом. Серьезной проблемой стали высокие темпы роста золотовалютных резервов. Для денежных властей это осложнило проведение антиинфляционной политики. На этом фоне легко понять формирование атмосферы агрессивного оптимизма, хорошо видимого по официальным документам начала–середины 2000-х гг.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> «За десятилетие мы должны как минимум удвоить валовой внутренний продукт страны. Удвоение ВВП – это системная и конечно же масштабная задача. Она потребует глубокого анализа и уточнения существующих подходов к экономической политике. ... Убежден, в России уже есть все условия для постановки и реализации подобных задач, есть возможности реально заняться масштабным строительством современной и сильной экономики, а в конечном итоге формированием государства, конкурентоспособного во всех смыслах этого слова.» См.: Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 16 мая 2003 года <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/05/44623.shtml>; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации от 31 октября 2007 г. <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/legislation/documentsofministry/doc1193835322297>

Однако некоторые уроки из краха советской экономики были извлечены. В конце 2003 г. было принято решение о создании Стабилизационного фонда, позднее преобразованного в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния. Бюджетная политика оставалась консервативной. Бюджет был разделен на две части, одна из которых не зависит от конъюнктуры нефтегазового рынка, другую часть формировали нефтегазовые доходы. Был установлен верхний предел субсидий, предоставляемых общему бюджету от нефтегазовых доходов<sup>1</sup>.

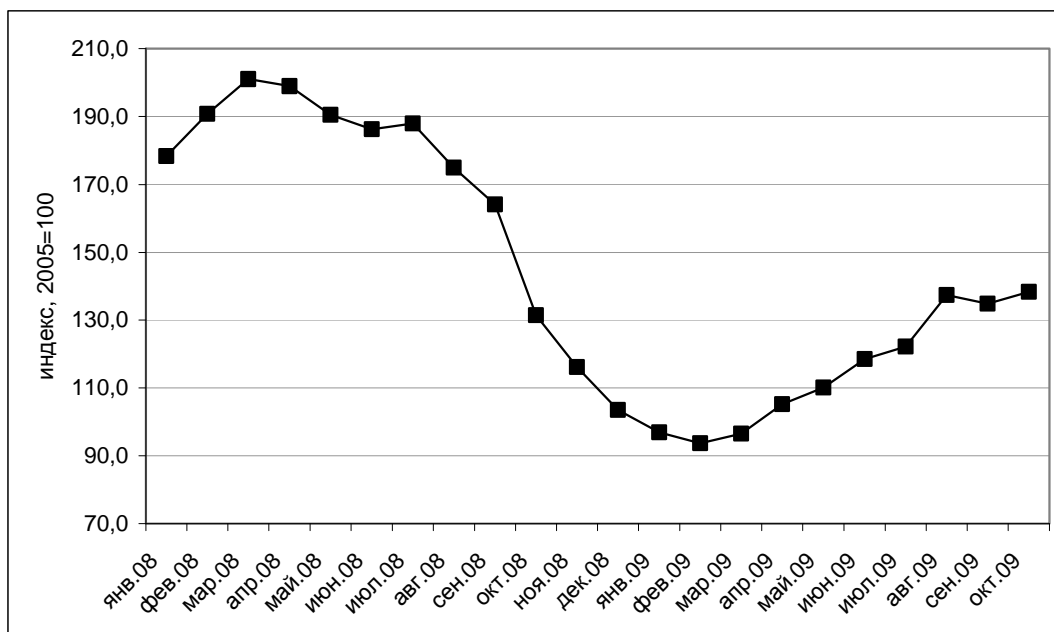
Снижение темпов глобального экономического роста оказало влияние на российскую экономику по двум основным каналам. Это, во-первых, снижение спроса на важнейшие сырьевые товары, составляющие основу экспортного потенциала России, и связанное с этим снижение цен на них (см. рис. 9, 10).



Источник: МВФ.

Рис. 9. Фактическая цена на нефть марки Brent, январь 2008 г. – октябрь 2009 г. (долл. за барр.)

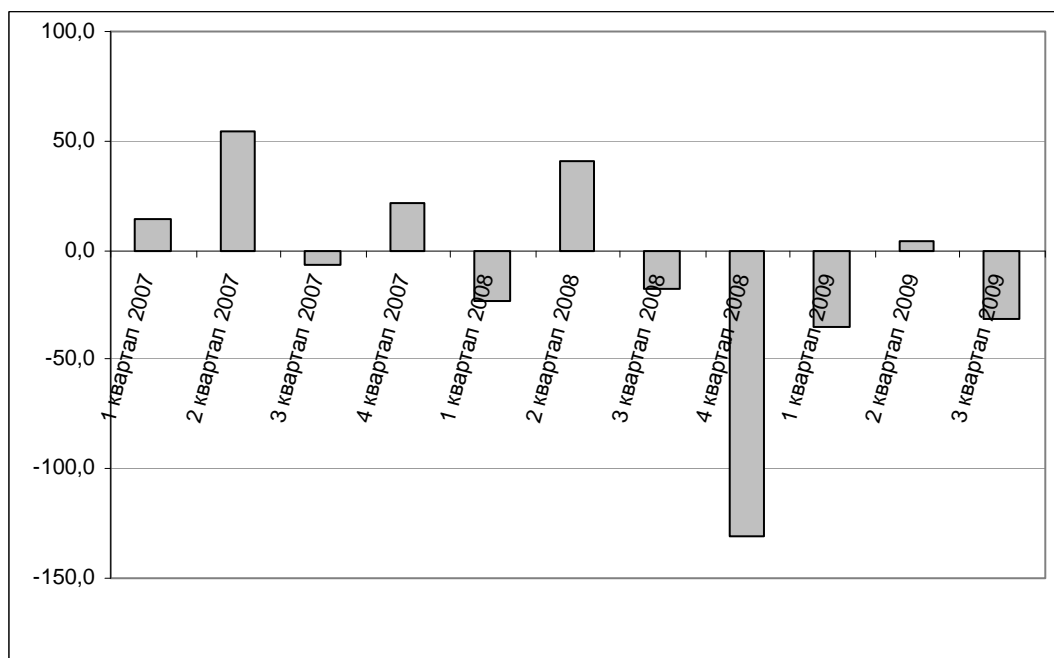
<sup>1</sup> См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1663-р от 17 ноября 2008 г.; О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17 ноября 2008 г.



Источник: МВФ.

Рис. 10. Индекс цен мирового рынка металлов, январь 2008 г. – октябрь 2009 г. (2005 г. = 100)

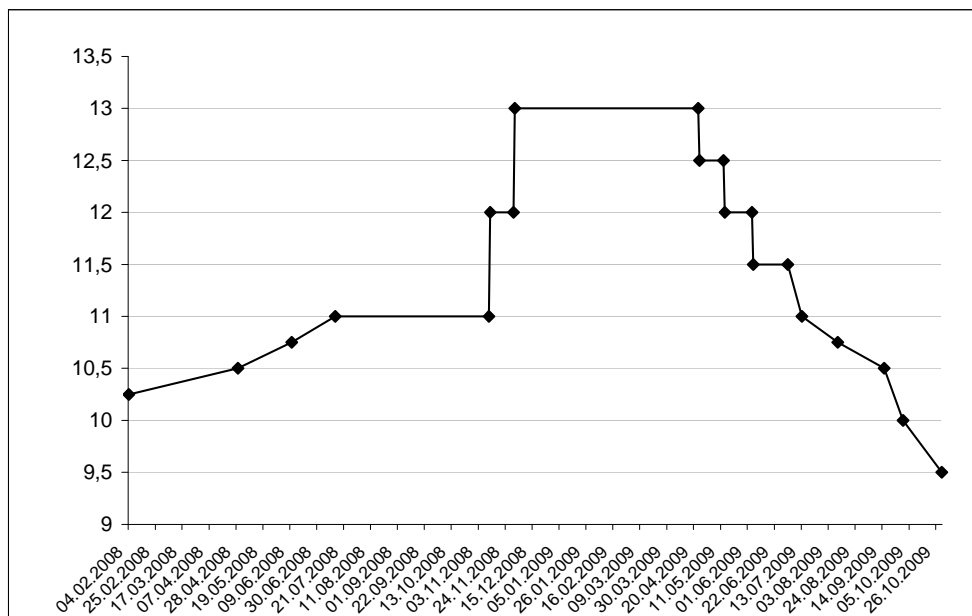
Во-вторых, изменение направления потока капитала (см. рис. 11).



Источник: ЦБ РФ.

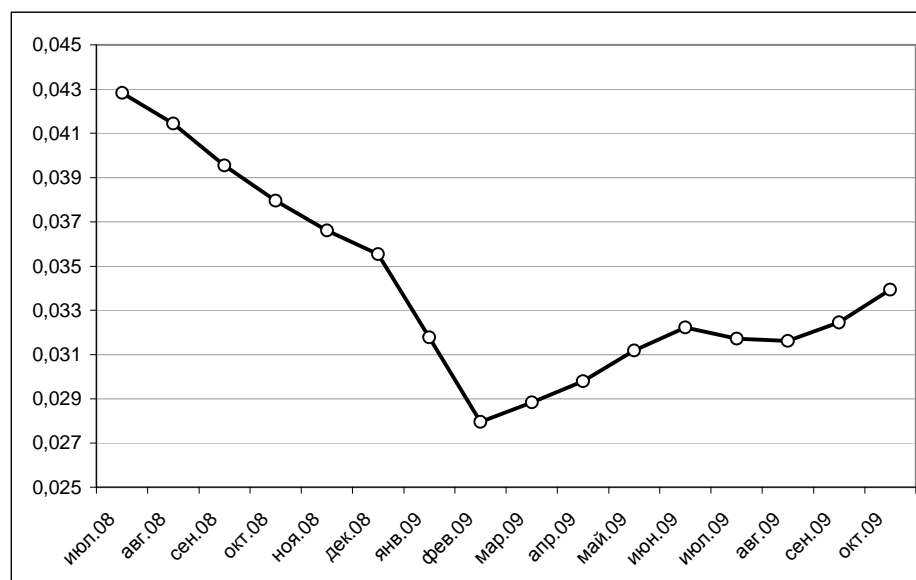
Рис. 11. Сумма притока/оттока капитала в РФ, I кв. 2007 г. – III кв. 2009 г. (млрд долл.)

Реакция российских властей на кризис запоздала на 6–9 месяцев. Она была разумной, но асимметричной по отношению к экономической политике стран, обладающих резервными валютами: не снижение, а повышение процентной ставки, снижение обменного курса национальной валюты по отношению к доллару (см. *рис. 12, 13*).



Источник: ЦБ РФ ([www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)).

Рис. 12. Ставка рефинансирования ЦБ РФ, январь 2008 г. – октябрь 2009 г. (%)

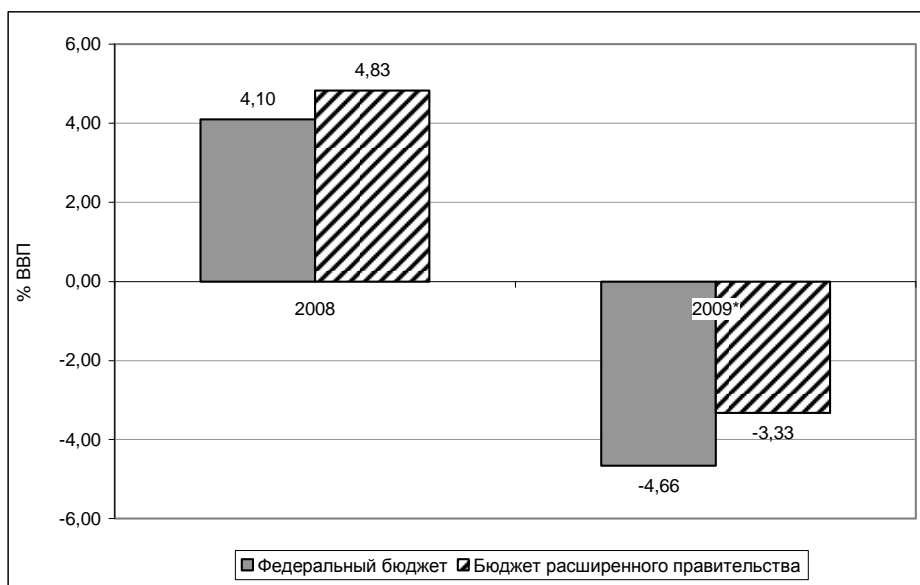


Источник: ЦБ РФ.

Рис. 13. Номинальный обменный курс рубля по отношению к доллару (долл. за руб.), июль 2008 г. – октябрь 2009 г. (средний за период)

Причины асимметричной реакции процентной политики в России на кризис относительно того, что делалось в крупнейших мировых экономиках, в первую очередь в США, Евросоюзе, понять нетрудно. Рубль не является мировой резервной валютой, поэтому возможности ослабления денежной политики у России были ограниченными. В условиях оттока капитала с развивающихся рынков и сохраняющейся высокой инфляции важнейшими задачами было сохранение золотовалютных резервов и торможение инфляционных процессов.

На фоне изменившейся конъюнктуры ситуация с бюджетом радикально ухудшилась (см. рис. 14).



\* 9 месяцев 2009 г.

Источник: Росказна, Росстат.

Рис. 14. Дефицит (-)/профицит (+) федерального бюджета и бюджета расширенного правительства РФ, 2008–2009 гг. (в % ВВП)

Сказалось и резкое падение налогов на добычу полезных ископаемых и экспортных пошлин, наиболее тесно связанных с конъюнктурой сырьевых рынков, и неготовность властей в радикально изменившихся условиях осуществить меры, направленные на ограничение бюджетных расходов пределами финансовых возможностей государства.

Однако отказ от активно обсуждавшихся на высоком уровне мер по снижению ставок или изменению структуры налогов, в наименьшей степени зависящих от цен на нефть<sup>1</sup> (НДС, налог на доходы физических лиц), позволил избежать бюджетной катаст-

<sup>1</sup> «Первое, о чем недавно говорилось президентом: как можно быстрее нужно принять закон, определяющий сроки перехода на единую пониженную ставку НДС. Параллельно можно было бы продолжить анализ целесообразности и другого шага. А именно – замены НДС на налог с продаж. Исходя из того, что полностью решить проблемы вычетов, да и, по сути, воровства НДС из бюджета, от которых страдают наши налогоплательщики и налоговые органы, не удалось даже наиболее передовым странам Евросоюза». Из стенограммы выступления первого заместителя председателя правительства РФ Дмитрия Медведева на V Красноярском экономическом форуме. 15 февраля 2007 года. <http://krsk.kp.ru/daily/24049/103037/>; «На встрече президента с руководством Госдумы спикер Грызлов и президент Путин обменялись мнениями о предпочтительном размере НДС. Грызлов предложил снизить НДС в качестве пер-

рофы. В условиях изменения внешнеэкономической конъюнктуры именно эти налоги остались базой стабильности бюджета (см. табл. 1).

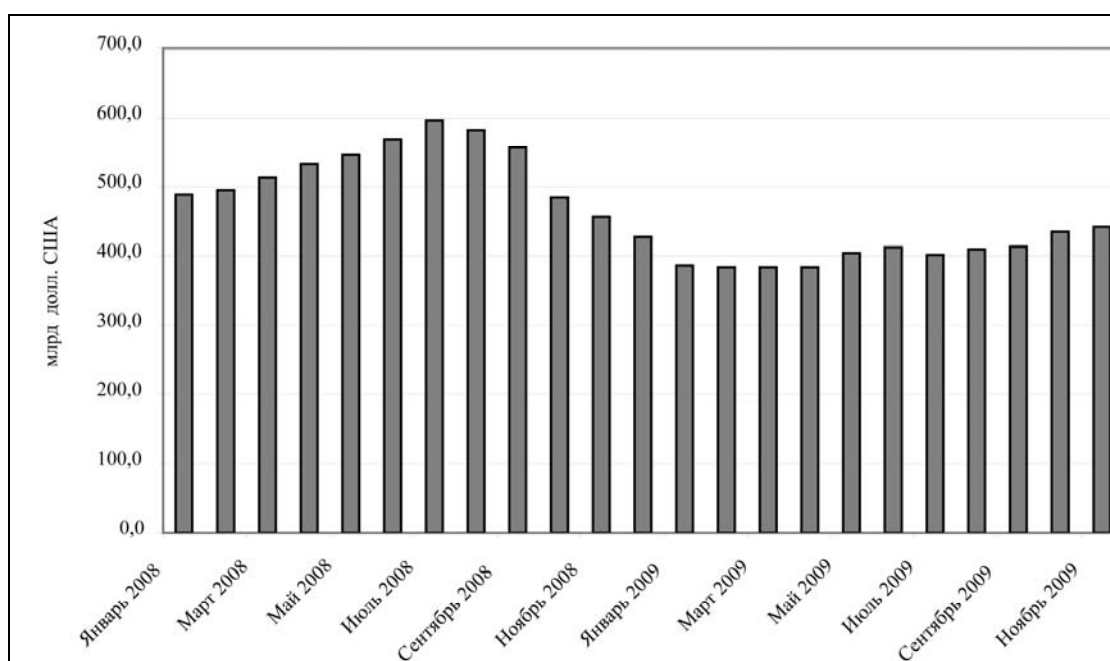
Таблица 1

**Налоговые поступления в бюджетную систему РФ  
за январь–октябрь 2008 и 2009 гг. (в % ВВП)**

	Январь–октябрь 2008 г.	Январь–октябрь 2009 г.
Налог на прибыль	6,56	3,29
НДФЛ	3,87	4,13
НДС	5,30	5,29
НДПИ	4,49	2,56
Экспортные таможенные пошлины	6,65	4,07

Источник: Росказна.

В результате принятых мер, в первую очередь повышения процентной ставки, существенного снижения курса рубля к корзине основных резервных валют, начиная с середины января 2009 г. удалось остановить падение международных резервов (см. рис. 15).



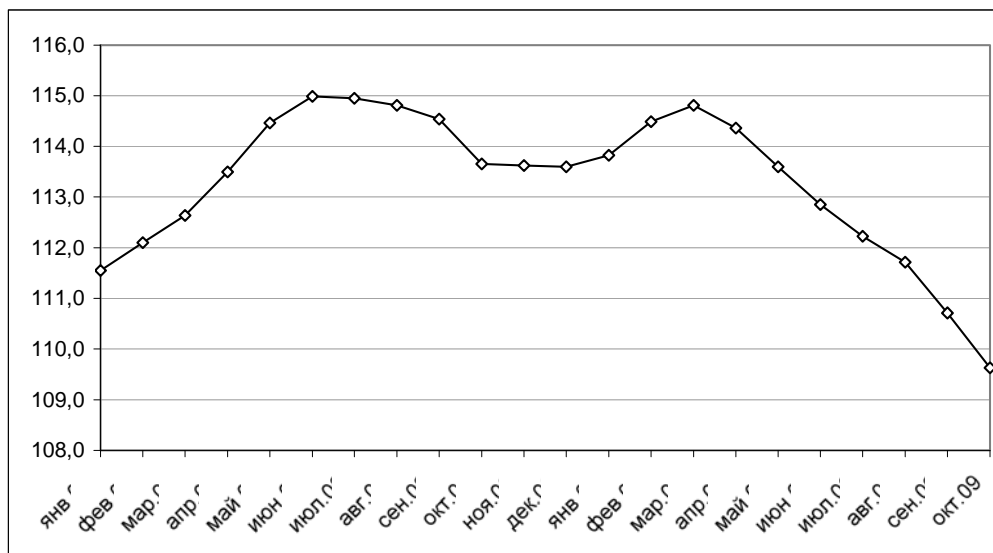
\* По состоянию на 13 ноября 2009 г.

Источник: ЦБ РФ.

Рис. 15. Международные резервы РФ, январь 2008 г. – ноябрь\* 2009 г. (млрд долл.)

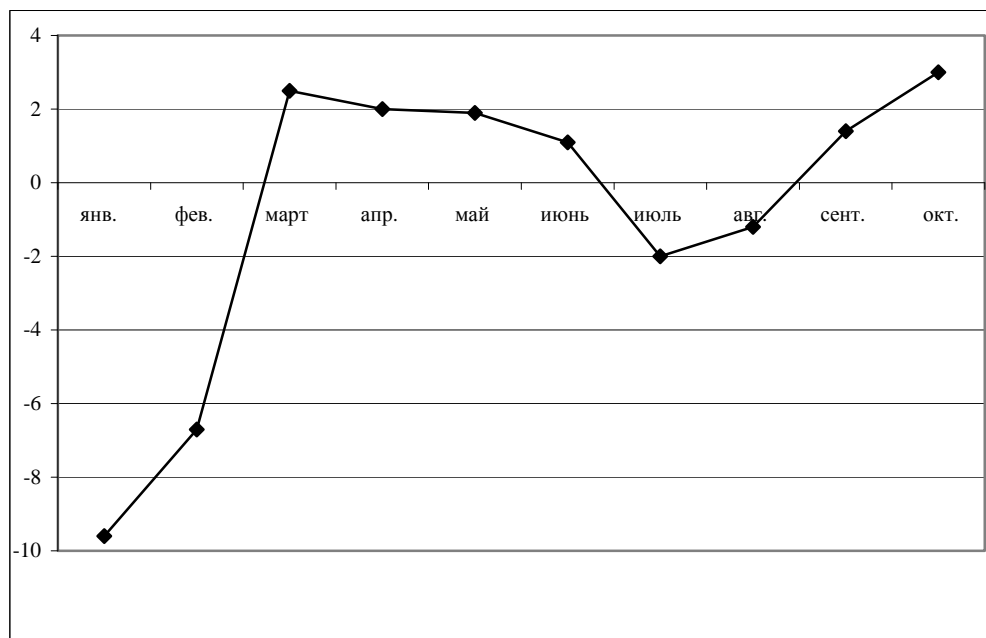
воочередной меры будущего кабинета: "И ставка должна быть единой, и не должна быть больше сегодняшней льготной ставки НДС, то есть 10%. Надо реально готовиться к тому, чтобы снизить ставку НДС до 10%", – сказал спикер». См.: Путин предложил "очень осторожный" подход к снижению НДС. 11 марта 2008 г. <http://www.newsru.com/finance/11mar2008/nds.html>; «Руководитель экспертного управления президента РФ Аркадий Дворкович считает, что ставка НДС может измениться с 18 до 12–13%». См.: Дворкович А.: Ставка НДС может быть уменьшена до 12–13%. 8 февраля 2008 г. <http://www.newsru.com/finance/08feb2008/dvorkovitch.html>; Дворкович А.: Снижение НДС надо рассматривать как инвестпроект. <http://kp.by/daily/24124.4/345319/>

Еще одним следствием изменения финансовой и денежной политики стали снижение темпов инфляции, стабилизация курса национальной валюты (см. *рис. 13*) и предотвращение банковской паники (см. *рис. 16, 17, 18*).



Источник: Росстат.

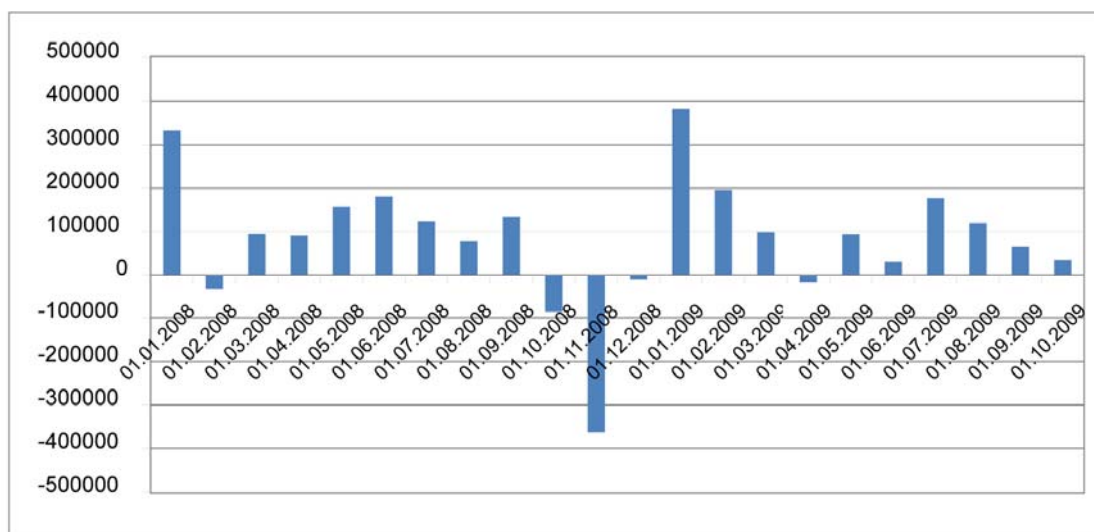
*Рис. 16.* Темпы инфляции в РФ, январь 2008 г. – октябрь 2009 г.  
(в % к соответствующему периоду предшествующего года)



Источник: ЦБ РФ ([www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)).

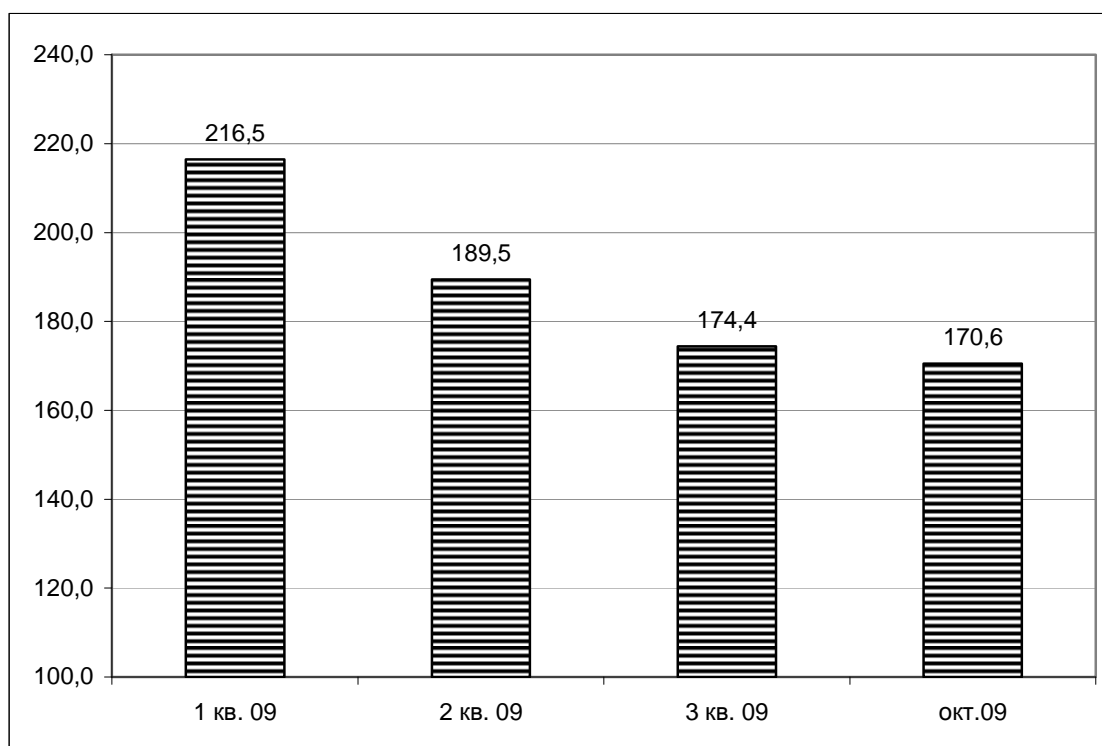
*Рис. 17.* Индекс номинального эффективного курса рубля к иностранным валютам за январь–октябрь 2009 г. (в % прироста к предыдущему периоду)





Источник: рассчитано на основе данных ЦБ РФ.

Рис. 18. Прирост вкладов населения РФ в банках, январь 2008 г. – октябрь 2009 г. (млн руб. – на 1-е число каждого месяца)



Источник: рассчитано как среднее арифметическое на основе месячных данных Минфина России.

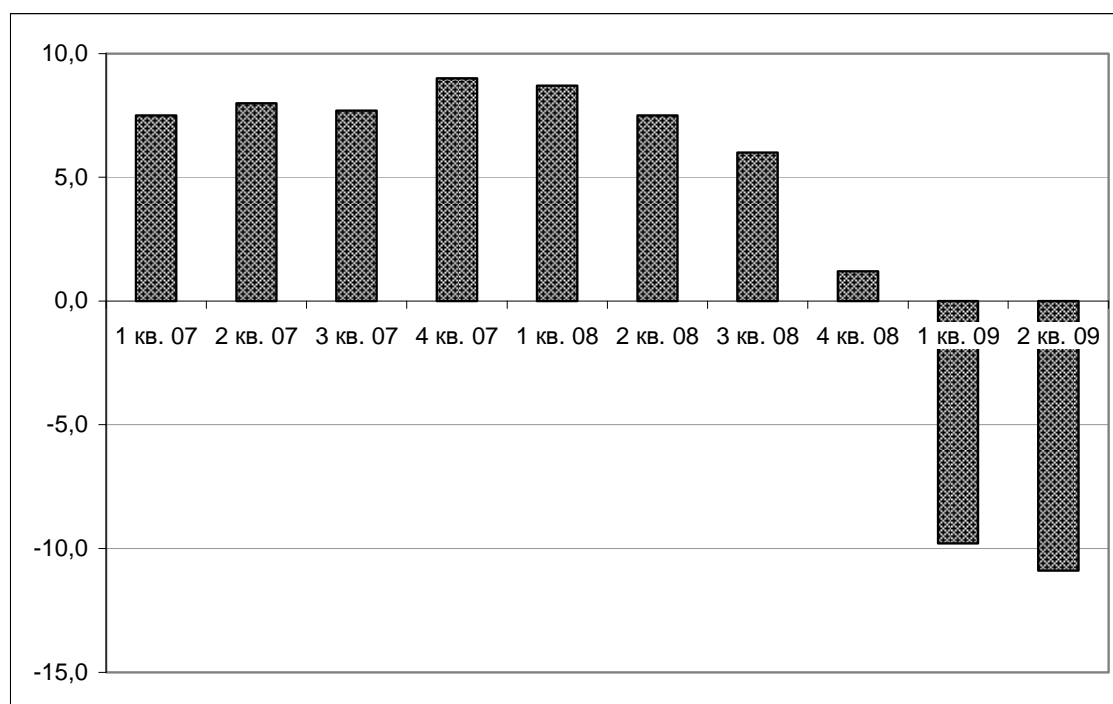
Рис. 19. Совокупный объем Резервного фонда и Фонда национального благосостояния РФ, I кв. 2009 г. – октябрь 2009 г. (млрд долл. – на конец периода)

Пока Россия сумела избежать развития кризиса по катастрофическому сценарию, напоминая то, что происходило и происходит в Латвии или на Украине<sup>1</sup>.

Плата за сохранение финансовой стабильности оказалась немалой. Развитие событий в 2008–2009 гг. наглядно показало, насколько своевременным было решение о создании Стабилизационного фонда (см. *рис. 19*).

Их наличие до последнего времени обеспечивало адаптацию российского бюджета к условиям резко снизившихся доходов от НДС, налога на прибыль и экспортных пошлин.

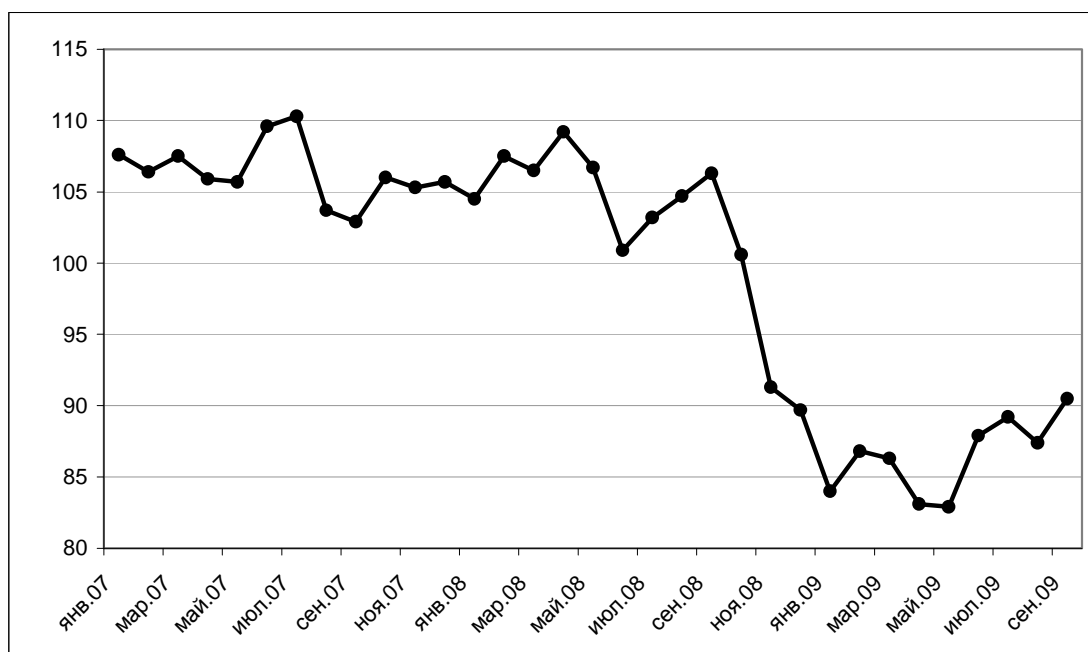
Удар, нанесенный кризисом по реальному сектору российской экономики, оказался тяжелым (см. *рис. 20, 21, 22*).



Источник: Росстат.

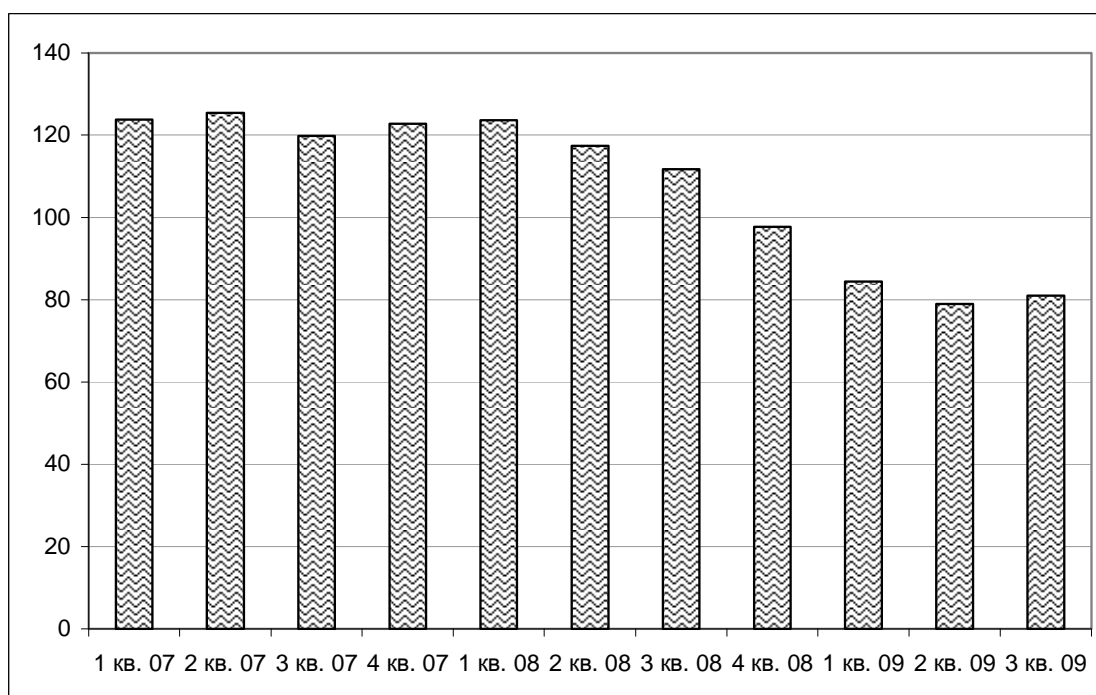
*Рис. 20.* Темпы прироста реального ВВП РФ, I кв. 2007 г. – II кв. 2009 г.  
(в % к соответствующему периоду предыдущего года)

<sup>1</sup> В Латвии в I квартале 2009 г. реальный ВВП упал на 18%. К концу июня число зарегистрированных безработных выросло до 11,5% по сравнению с 7% в конце 2008 г. На Украине, по прогнозам МВФ, ВВП в 2009 г. снизится на 14%. Общие финансовые обязательства Украины на 2009 г. составляют примерно 41 млрд долл. При оптимистичном прогнозе общие возможности мобилизации финансовых ресурсов для финансирования обязательств не превышают 31 млрд долл. См.: Republic of Latvia: First Review and Financing Assurances Review Under the Stand By Arrangement, Requests for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, and Rephasing of Purchases Under the Arrangement. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09297.pdf>; Ukraine: Second Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria – Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09270.pdf>



Источник: Росстат.

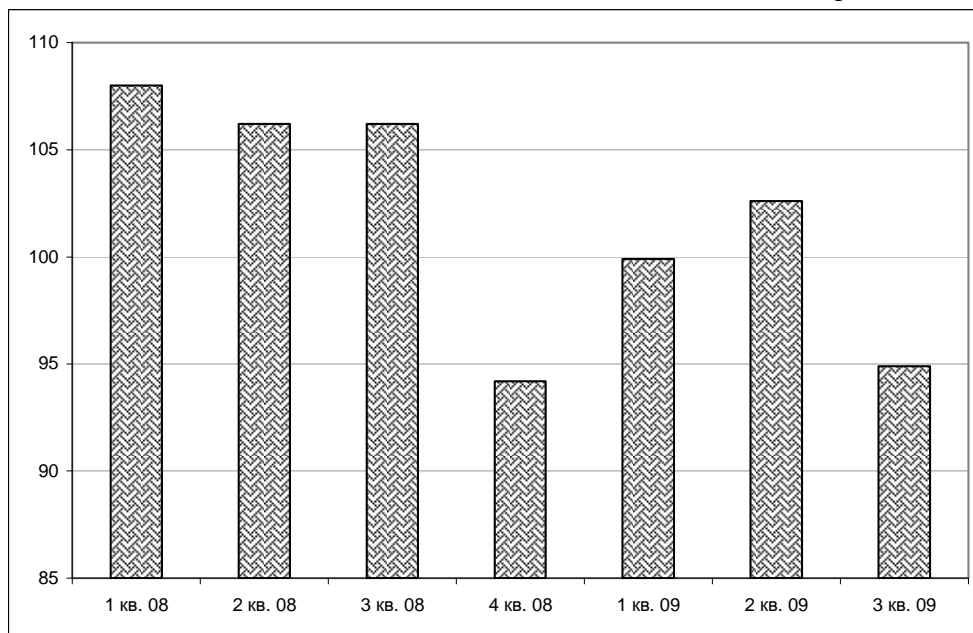
Рис. 21. Индекс промышленного производства РФ, январь 2007 г. – сентябрь 2009 г. (в % к соответствующему периоду предыдущего года)



Источник: Росстат.

Рис. 22. Инвестиции в основной капитал в РФ, I кв. 2007 г. – III кв. 2009 г. (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

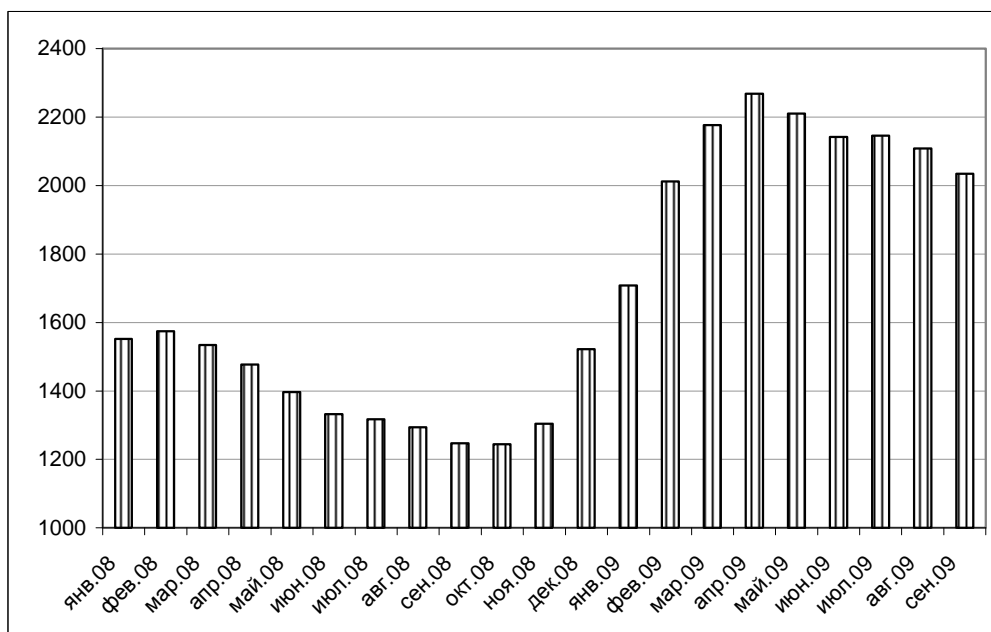
Естественно, это не могло не сказаться на доходах населения (см. *рис. 23*).



Источник: Росстат.

*Рис. 23.* Реальные располагаемые денежные доходы населения РФ, I кв. 2008 г. – III кв. 2009 г. (в % к соответствующему периоду предыдущего года)

И на ситуации на рынке труда (см. *рис. 24*).



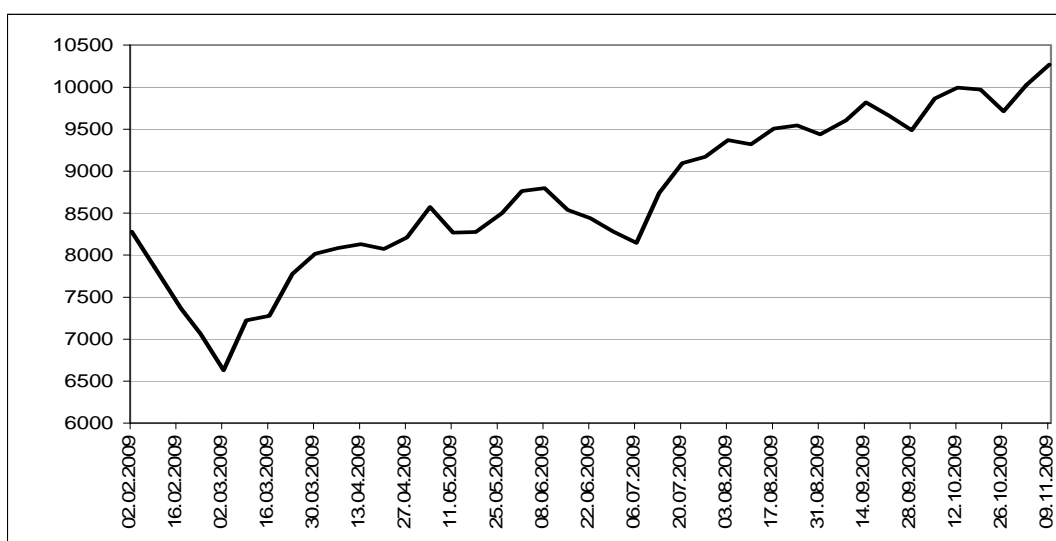
Источник: Росстат.

*Рис. 24.* Численность официально зарегистрированных безработных в РФ, январь 2008 г. – сентябрь 2009 г. (на конец месяца, тыс. чел.)

На фоне падения реальных доходов населения, роста безработицы, реакция общества на вызовы, связанные с кризисом, была по международным стандартам спокойной. Число лиц, участвовавших в забастовках, минимально.

О причинах такой реакции на изменения экономической ситуации, о том, насколько она устойчива, говорить рано. Можно лишь сформулировать гипотезу. Общество, пережившее глубокий социально-экономический кризис, связанный с крахом Советского Союза, понимает происходящее лучше, чем граждане тех стран, которые на протяжении многих десятилетий были стабильными и процветающими. Однако не надо иллюзий. Подобное спокойствие в условиях кризиса не вечно. Как показывает опыт Советского Союза, при резком ухудшении экономического положения его поддерживать трудно, даже если хорошо организована пропаганда. Раньше или позже, если ничего не менять, люди могут выйти на улицы со словами, повторяющими те, что звучали в популярном фильме «Асса»: «Мы ждем перемен!». Вопрос лишь в том, будут ли эти перемены упорядоченными, постепенными и ненасильственными или мы столкнемся с угрозой новой революции. Второго сценария необходимо избежать. России достаточно двух революций, которые мы пережили в прошлом веке.

Сейчас глубина кризиса, начавшегося осенью 2007 г., сомнений не вызывает. Как это было и в 1998-м, и в 2001 г., он сильнее сказался на России, чем на совокупности всех (остальных) стран СНГ<sup>1</sup>.



\* Индекс Dow Jones Industrial Average.

Источник: Yahoo! Finance (<http://finance.yahoo.com/>).

Рис. 25. Динамика фондового рынка США\*, февраль–ноябрь 2009 г. (пункты)

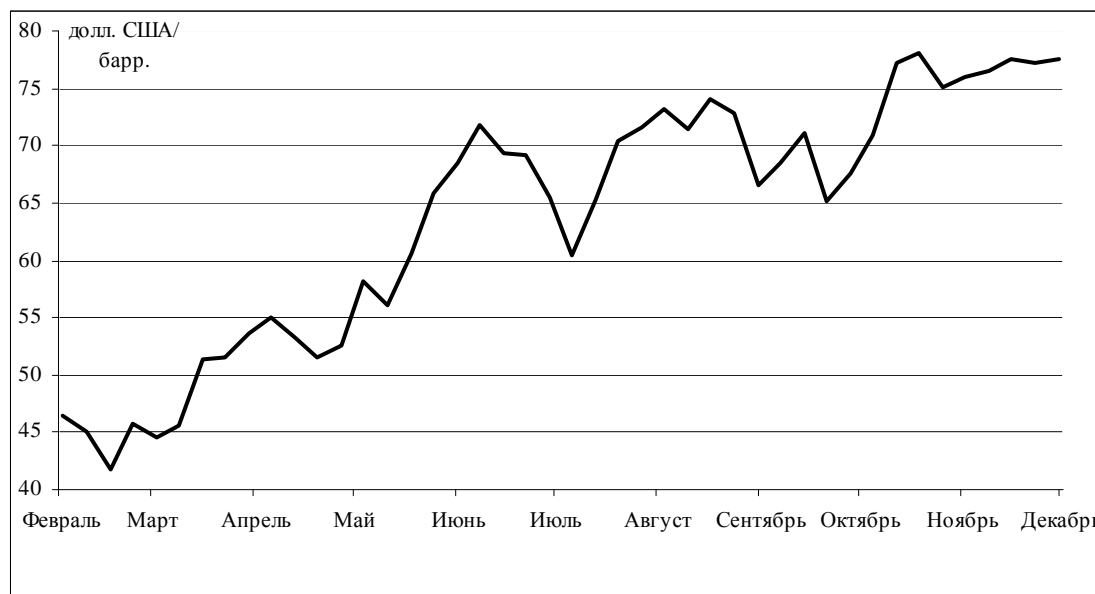
Для выработки экономической политики нашей страны важен ответ на вопрос: насколько продолжительным будет кризис? Каково его влияние на среднесрочные перспективы экономического роста, финансовую ситуацию в мире?

Есть эксперты, считающие, что дно кризиса пройдено, принятые в США, Евросоюзе, Китае беспрецедентные по масштабам за последние десятилетия меры по стимулирова-

<sup>1</sup> Гайдар Е.Т., Чубайс А.Б. Экономические записки. М.: РОССПЭН, 2008. С. 62.

нию совокупного спроса позволили переломить тенденцию к снижению объемов выпуска, создали предпосылки восстановления экономического роста<sup>1</sup>.

Возможно, эта гипотеза правильна. После принятия в США пакета антикризисных мер ситуация на фондовых рынках, рынках сырья начала постепенно улучшаться<sup>2</sup> (см. рис. 25, 26).



Источник: [www.finam.ru](http://www.finam.ru)

Рис. 26. Динамика цен на нефть марки Brent, февраль–декабрь 2009 г., еженедельно (долл. за барр.)

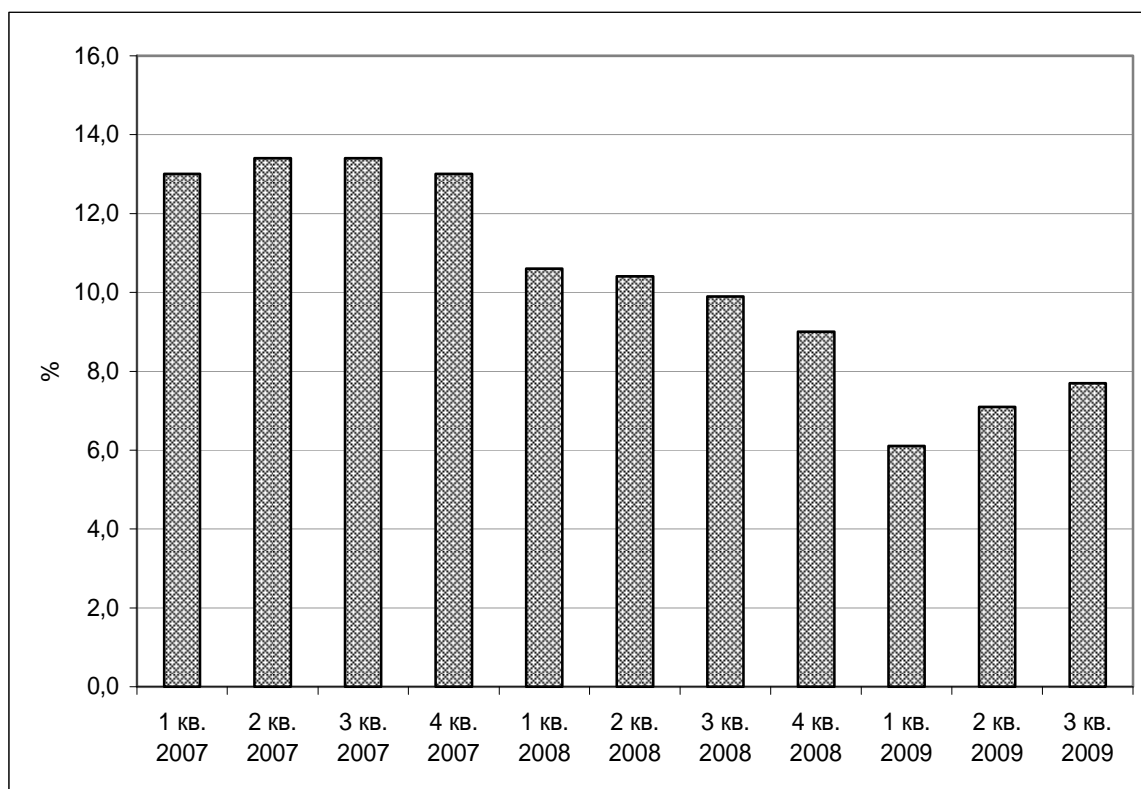
Если поверить в то, что дно кризиса пройдено, то при выработке экономической политики в странах, зависимых от конъюнктуры сырьевых рынков, можно изменить приоритеты: ослабить бюджетную политику, принять масштабный пакет мер по стимулированию спроса, финансированию инфраструктурных проектов. Применительно к России речь идет о решениях, связанных с расходованием десятков и сотен миллиардов долларов. Нетрудно понять: когда речь идет о таких деньгах, за подобными предложениями стоят серьезные интересы.

Принятие этих решений на некоторое время позволило бы улучшить динамику ВВП. Однако их опасно принимать до того, как появятся признаки устойчивого улучшения ситуации в ведущих экономиках мира. Эксперты спорят о том, будет ли рецессия про-

<sup>1</sup> «Экономическая активность начинает выравниваться как в США, так и в других странах. При этом перспективы возвращения к росту в краткосрочной перспективе выглядят вполне хорошими». *Бернанке Б.* <http://globalist.org.ua/?p=22189>; «По всей видимости, рецессия в США закончилась». *Bernanke B.* Recession likely over in US, says Bernanke. 15.09.09. <http://www.ft.com/cms/s/0/91439968-a224-11de-9ca-00144feabdc0.html>; Кудинов В., Улюкаев А.: Дно кризиса пройдено, ставка ЦБ продолжает снижаться. Ведомости. 25 ноября 2009 г. <http://www.vedomosti.ru/tnews/news/2009/11/25/434>; *Илларионов А.* Спад закончился. Что это значит? 30 апреля 2009 г. [http://www.iea.ru/econom\\_rost.php?id=29](http://www.iea.ru/econom_rost.php?id=29)

<sup>2</sup> Пакет антикризисных мер был принят 14 февраля 2009 г. См.: <http://top.rbc.ru/economics/14/02/2009/280613.shtml>

ходить по форме, похожей на латинские буквы U, W, L, т.е. будет ли период падения краткосрочным, сменится ли он на быстрое восстановление роста, двугорбым, с двумя волнами кризиса или кризисом, за которым не последует восстановление экономического роста. У каждой стороны в этом споре есть свои аргументы, но это недоказанные гипотезы<sup>1</sup>.



Примечание. Данные за II–IV кварталы 2007–2008 гг. статистическая служба Китая публикует только как накопленный темп роста ВВП.

Источник: National Bureau of Statistics of China (<http://www.stats.gov.cn>).

Рис. 27. Темпы прироста ВВП Китая в I квартале 2007 г. – III квартале 2009 г.  
(в % к аналогичному периоду предыдущего года)

То, что у кризиса может быть вторая волна, приходящаяся на первую половину 2010 г., широко обсуждают в экспертном сообществе<sup>2</sup>. Неясно, насколько глубоки про-

<sup>1</sup> См., например: *Jefferson R., Woodfield P.* Edinburgh Money Managers Forecast ‘Volatile’ Recovery (Update3) <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a8rCYuC1OdWA>; *Authers J.* The Short View. Published: June 2 2009 The Financial Times Limited 2009. [www.ft.com/shortview](http://www.ft.com/shortview); *Wilson J.* ‘Robust’ business for Deutsche Bank. Published: May 26 2009. The Financial Times Limited 2009; *Hume N.* On London: Rally’s end leaves investors at a crossroads. Published: May 15 2009. The Financial Times Limited 2009; *Giles Ch.* Darling gambles on growth. Published: April 23 2009. <http://www.ft.com/cms/s/0/f0846a1a-2fa1-11de-a8f6-00144feabdc0.html>

<sup>2</sup> *Goodman W.* Pimco Says World Economic Crisis Faces ‘Second Wave’ (Update4) <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=anA4PQ48RFhI>; *Logutenkova E.* Ackermann Says Bad Loans Are ‘Next Wave’ of Crisis (Update2) <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601206&sid=aUKAk1bKBV18>

блемы в банковской системе Европейского союза<sup>1</sup>. Крупнейшим корпорациям в 2010 г. предстоят значительные выплаты по бумагам с фиксированной доходностью<sup>2</sup>. Можно ли будет их осуществить в условиях напряженности на рынке кредитных ресурсов, покажет время.

Китай предпринял энергичные усилия по стимулированию спроса. Если в конце 2007 г. китайское руководство избрало борьбу с инфляцией в качестве важнейшего приоритета, было готово пойти для решения этой задачи на замедление темпов экономического роста<sup>3</sup>, то в 2008 г. китайская экономическая политика изменилась. Приоритетом стали поддержание темпов экономического роста и борьба с безработицей<sup>4</sup> (см. рис. 27).

Китайские власти выбрали путь макроэкономической политики такой же, которой использовала американская администрация для борьбы с рецессией в 2001 г. Предсказать, не обернется ли такая политика кризисом «мыльного пузыря», сложно<sup>5</sup>.

Масштабы проблем финансовых и банковских систем других стран с развивающимися рынками так же непросто оценить. К моменту, когда эта статья была представлена в редакцию, нельзя было с точностью оценить, в какой степени риск дефолта по гарантированным государственным обязательствам с фиксированной доходностью Дубая может сказаться на других рынках по образцу того, что произошло в 1997–1998 гг. в Юго-Восточной Азии<sup>6</sup>. К тому же Дубай не единственная важная для устойчивости финансовых систем страна с развивающимися рынками, которая может столкнуться с трудностями в выполнении своих финансовых обязательств.

---

<sup>1</sup> *Bender Y.* European banks cut access to external fund providers. Published: September 6 2009. <http://www.ft.com/cms/s/0/76abe988-9979-11de-ab8c-00144feabdc0.html?SID=google>

<sup>2</sup> См., например: Официальный сайт Эрсте Банка <http://www.erstebank.ua>; Коммерсантъ. № 42 (4097). 11 марта 2009 г. [www.kommersant.ru](http://www.kommersant.ru).

<sup>3</sup> *Cao B.* Yuan to Rise Versus Major Currencies, Researcher Says (Update2) <http://www.bloomberg.ru/apps/news?pid=20601087&sid=aQYRO9fjayFk&refer=home>

<sup>4</sup> Is the party over in China? Massive unemployment looms. [http://www.worldtribune.com/worldtribune/WTARC/2008/ea\\_china\\_02\\_15.asp](http://www.worldtribune.com/worldtribune/WTARC/2008/ea_china_02_15.asp); *Lawrence D.* China Pledges Faster Labor Mediation as Employment Turns 'Grim'. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601089&sid=afK0sP5rT6IY&refer=china>; *Hamlin K., Yanping L.* China Rate Cut Highlights Concern Over Slowdown, Jobs (Update1). <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=aQrG9UlthDH0>; *Adam S.* Yuan 'Straitjacket' Risks Inflating China Bubbles (Update2). <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601109&sid=awHX2QPENKgQ>

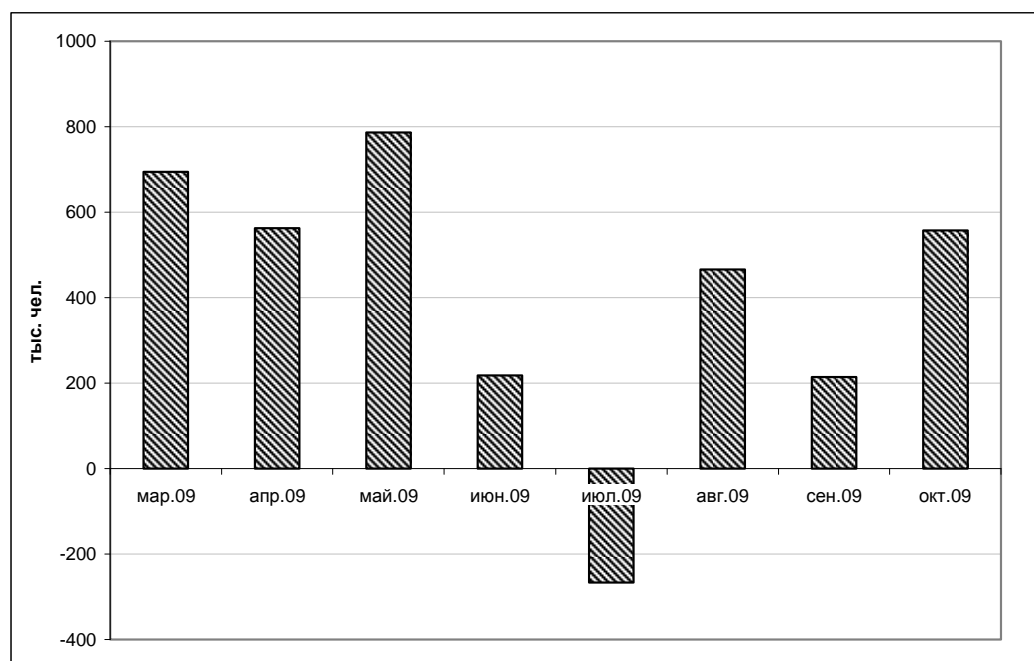
<sup>5</sup> *Shamim A.* Yuan 'Straitjacket' Risks Inflating China Bubbles (Update2). <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601109&sid=awHX2QPENKgQ&pos=10>; *Anderlini J, Tucker S.* CIC head warns of asset price bubble. <http://www.ft.com/cms/s/0/47ac3d54-c39a-11de-a290-00144feab49a.html>; *Tasker P.* China is heading for a Japan-style bubble. <http://www.ft.com/cms/s/0/78e2eae4-c7af-11de-8ba8-00144feab49a.html>; Chinese sovereign wealth unit planning \$11.7bn bond issue. <http://www.ftchinese.com/story/001029668/en>; *Xie A.* Insight: Is China due a reality check? <http://www.ft.com/cms/s/0/1ed429aa-b99f-11de-a747-00144feab49a.html>; *Brown K.* Asia warned over emerging asset bubbles. <http://www.ft.com/cms/s/0/236ef0c2-c9ac-11de-a071-00144feabdc0.html>; *Dyer G.* Top China banker calls for urgent shift in Beijing's monetary policy. <http://www.ft.com/cms/s/0/b4217eba-bea2-11de-b4ab-00144feab49a.html>; *Authers J.* Short View: China's bubble. <http://www.ft.com/cms/s/0/ba76495c-f05a-11de-ba7c-0000779fd2ac.html>; *Dyer G.* Top China banker urges shift in policy. <http://www.ftchinese.com/index.php/ft/story/001029313/en>; China's role in the global recovery <http://www.ft.com/cms/s/0/2df3ea66-9716-11de-83c5-00144feabdc0,s01=1.html>; *Pesek W.* China Risks Bubbles With 'Bernie Madoff Data'. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601039&sid=ab99AWGFCBsU>; China Must Avert Loan-Fueled Bubbles, World Bank Says (Update1). <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601080&sid=aRi.90ENYi.s>

<sup>6</sup> <http://www.ft.com> Last updated: November 30 2009.



Экономическая статистика США последних месяцев противоречива. Она не дает оснований для уверенности, что крупнейшая экономика мира находится на пути устойчивого выздоровления (рис. 28).

В одной из последних работ Всемирного банка, посвященных кризису, авторы отстаивают тезис, что даже при восстановлении экономического роста в мире в 2010 г. в среднесрочной перспективе рост будет более медленным, чем в предшествовавшие нынешнему кризису годы<sup>1</sup>.



Источник: Federal Reserve Bank of St-Louis  
(<http://research.stlouisfed.org/fred2/series/UNEMPLOY/downloaddata?cid=12>).

Рис. 28. Прирост/сокращение численности безработных (сезонно сглаженные данные), США, март–октябрь 2009 г. (тыс. чел. на начало месяца)

Все сказанное выше может казаться слишком пессимистичным. Однако опыт нашей страны показывает, что риски подобного развития событий надо учитывать.

Смягчение денежной и бюджетной политики заведомо было бы популярно. Когда и если появятся очевидные свидетельства оздоровления мировой экономики, устойчивого роста спроса на основные экспортные товары России, сделать это нетрудно. Однако принимать подобные решения в условиях сохраняющейся неопределенности – ошибка.

Очевидный краткосрочный приоритет – антикризисные меры. Вместе с тем нынешний экономический кризис еще раз выявил уязвимость отечественной экономики, меру ее зависимости от факторов, которыми мы не можем управлять. Это ставит на повестку дня вопрос о диверсификации экономики как о важнейшем приоритете (если не сводить дело лишь к вложению государственных денег в крупномасштабные проекты, ко-

<sup>1</sup> Mitra P., Selowsky M., Zalduendo J. Turmoil at Twenty: Recession, Recovery, and Reform in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington: World Bank, 2010.

торые не всегда дают отдачу и особенно редко дают ее в странах, государственный аппарат которых поражен коррупцией). О необходимости диверсификации экономики говорят уже два десятилетия. Эта задача была поставлена еще в первой правительственной программе углубления экономических реформ (лето 1992 г.). Но воз и ныне там. Может быть, нынешний кризис заставит нашу власть, элиту, весь народ наконец-то всерьез приняться за дело?

Цены на сырье колеблются в широком диапазоне, их трудно прогнозировать, тем более управлять ими. Конечно, страна, где о гарантии частной собственности или о независимой и справедливой судебной системе говорить трудно, всегда найдет охотников инвестировать в нефть и газ. Когда же речь идет о высокотехнологичных отраслях экономики, ситуация иная. Здесь гарантии прав собственности, эффективная судебная система, некоррупцированный государственный аппарат – необходимые предпосылки того, чтобы и отечественный и международный капитал вкладывал в них деньги. Сказать об этом просто. Создать такие предпосылки сложнее. Но это та задача, которую придется решать, если мы хотим долгосрочного устойчивого развития российской экономики.

Кризис – это период турбулентности, неопределенности. Принимая в этих условиях решения по ключевым вопросам экономической политики, можно сделать ошибки, получить результат, обратный желаемому. Кризис похож на шторм. Во время шторма при парусном флоте было принято спускать паруса и ложиться в дрейф. Об этом полезно помнить, принимая решения сегодня. Но история последних двух веков показывает – кризисы, даже такие тяжелые, как Великая депрессия или нынешний кризис, рано или поздно заканчиваются. Уже сегодня надо думать о том, как обеспечить конкурентоспособность отечественной экономики после кризиса.

Мир после кризиса будет более жестким, чем в начале 2000-х гг. Российским компаниям придется конкурировать с теми корпорациями, которые выживут, а значит, сумеют провести реструктуризацию производства, сконцентрировать его на наиболее эффективных предприятиях и видах деятельности, сократить численность занятых, повысить производительность труда, качество и конкурентоспособность производимой продукции. Если не сделать того же самого в России, конкурировать на этом рынке будет непросто. Отсюда два вывода для российской долгосрочной экономической политики.

Первый. По меньшей мере не мешать российским компаниям действовать так же, как выжившие после кризиса корпорации, готовиться к конкуренции в жестком, посткризисном мире, приспосабливать к решению этой задачи социальную политику.

Второй. Сделать важнейшим приоритетом создание в России конкурентоспособного сектора инновационной экономики.

Скептики могут сказать, что эту задачу в России не удавалось решить никогда, ни при царском режиме, ни при коммунистах, ни после краха Советского Союза (военно-промышленный комплекс лишь исключение из правила). Но это отнюдь не значит, что она принципиально неразрешима. Ни Финляндию, ни Южную Корею, ни Тайвань в 50-х гг. XX в. нельзя было отнести к странам с развитой инновационной экономикой. За последние 60 лет в мире накоплен богатый опыт политики, направленной на под-

держку инновационной экономики. Многие из этих программ оказались успешными<sup>1</sup>. Этот опыт нельзя копировать буквально. Программы поддержки инновационной экономики были специфическими, приспособленными к отечественным реалиям. Применительно к России этот опыт свидетельствует о том, что важнейшими предпосылками успеха такой политики является внесение изменений в законодательство (налоговая система, бюджетное законодательство, регулирование патентных прав, облегчение условий внешнеэкономической деятельности для всех, кто связан с инновационной экономикой)<sup>2</sup>.

Эти меры должны быть дополнены созданием эффективной инфраструктуры поддержки инновационной деятельности. Речь идет об активной государственной политике по созданию бизнес-инкубаторов, ориентированных на инновационную экономику, венчурных фондов, стимулированию заинтересованности банковской системы в инновационно ориентированных кредитах.

Инновационная экономика по своей природе во многом отлична от обычной. Здесь велик риск неудач. Но в случае успеха результаты могут превосходить ожидавшиеся не в разы, а на порядки. Именно поэтому государственная экономическая политика в этой сфере не может быть стандартной. Она требует инновационных решений. От того, в какой степени России удастся в ближайшее десятилетие продвинуться в этом направлении, во многом зависят и то, в каком положении Россия подойдет к следующему глобальному мировому кризису, и долгосрочные перспективы развития нашей страны.

---

<sup>1</sup>См. например: National Innovation System. A Comparative Analysis. R. R. Nelson (ed.) New York Oxford: Oxford University Press, 1993.

<sup>2</sup> Применительно к России это то, что относится к товарным группам 84–90 (по коду ТН ВЭД).

## **Раздел 1. Социально-политический контекст**

### **1.1. Экономическая политика 2009 г.: между кризисом и модернизацией**

#### **1.1.1. Главный итог кризисного года: институциональная устойчивость**

Предыдущий год начинался с катастрофических ожиданий невиданного по глубине экономического кризиса, включая финансовый коллапс, падение цен на нефть до уровня ниже 30 долл./барр., неуправляемое обесценение рубля, глубокий спад производства, массовую безработицу и социальную нестабильность. Ничего этого не произошло. Более того, проявились некоторые новые положительные тенденции, среди которых выделяется существенное снижение инфляции.

Очень важны результаты минувшего года с точки зрения характера функционирования экономико-политических институтов. Это был второй крупный кризис, через который пришлось пройти политической системе посткоммунистической России, основанной на Конституции 1993 г. В обоих случаях система продемонстрировала достаточную устойчивость и гибкость, способность реагировать на вызовы кризиса, не допуская политических потрясений. Причем налицо даже некоторый прогресс. В 1998 г. политические институты не смогли своевременно предотвратить драматическое развертывание кризиса, и правительство стало проводить активную антикризисную политику, лишь когда страна оказалась на грани (или даже за гранью) финансовой катастрофы. Теперь же, напротив, политическая система достаточно быстро адаптировалась к резкому изменению конъюнктуры и начала функционировать в режиме антикризисного управления.

Можно назвать много недостатков и проблем российской антикризисной политики 2009 г., предлагать альтернативные варианты действий. Все это будет интересно с точки зрения теоретических дискуссий, особенно для экономических историков будущего. Однако необходимо признать, что власть смогла консолидироваться и не утратила контроль над ситуацией, хотя сначала многим казалось, что слабость российских институтов и незрелость политического класса обернутся тяжелыми экономическими, социальными и политическими потерями.

Главное же в том, что после кризиса Россия, скорее всего, перейдет на новый уровень доверия между основными субъектами экономической жизни. Правительство продемонстрировало, что оно способно быстро принимать и реализовывать необходимые решения (во всяком случае, в чрезвычайной ситуации). Центральный банк показал, что он действительно кредитор последней инстанции и в состоянии быстро находить новые инструменты для решения возникающих проблем. Социальные институты подтвердили способность работать в условиях кризиса и купировать усиление напряженности на рынке труда. Наконец, на практике была доказана правильность курса предшествующих лет на накапливание резервов, которые могут использоваться для смягчения остроты кризиса, с учетом особой уязвимости российской экономики в условиях резких колебаний внешнеэкономической конъюнктуры.

Глобальный кризис вновь подчеркнул необходимость комплексной модернизации нашей страны – технологической, экономической, социальной. Российская экономика оказалась наиболее неустойчивой с точки зрения показателей и производства (спад

ВВП и промышленности был одним из самых глубоких в мире), и фондового рынка. Разумеется, глубину спада можно отчасти компенсировать высокими темпами роста до кризиса и ожиданием высоких темпов восстановления (что особенно наглядно демонстрировал фондовый рынок). Однако неустойчивость создает серьезные угрозы для долгосрочного развития, требуются инструменты, обеспечивающие его стабильность. Эту задачу помогут решить модернизация и диверсификация; именно они находились в центре политического дискурса президента и правительства страны в минувшем году, формируя стратегическую повестку дня.

### 1.1.2. Особенности антикризисной политики 2009 г.: Россия на фоне других стран<sup>1</sup>

В отличие от ситуации 1998 г., российская антикризисная политика в 2009 г. должна была реагировать на глобальные вызовы с учетом как общего направления антикризисных мер ведущих стран мира, так и специфических особенностей социально-экономического развития страны в предшествующие годы. Глобальный характер кризиса не означает, что он везде протекает одинаково и имеются универсальные рецепты противодействия его распространению. Более того, итоги минувшего года продемонстрировали значимость для антикризисной политики каждой страны двух факторов: особенности экономической ситуации до начала кризиса и специфика развертывания самого кризиса в той или иной стране. Исходя из сказанного, можно выделить две большие группы стран, а также несколько их подгрупп.

*Первая группа* – страны, имевшие до начала кризиса стабильную макроэкономику, т.е. низкую инфляцию и умеренный бюджетный дефицит. Ключевой проблемой для них было не допустить дефляционный шок и развертывание кризиса по сценарию 1930-х годов. Они могли в целях борьбы с кризисом использовать стабилизирующую мягкую денежную и фискальную политику. К этой группе относятся США, Япония, Китай, большая часть стран Европы (Германия, Франция, Англия).

С точки зрения особенностей антикризисной политики в этой группе стран выделяются две подгруппы:

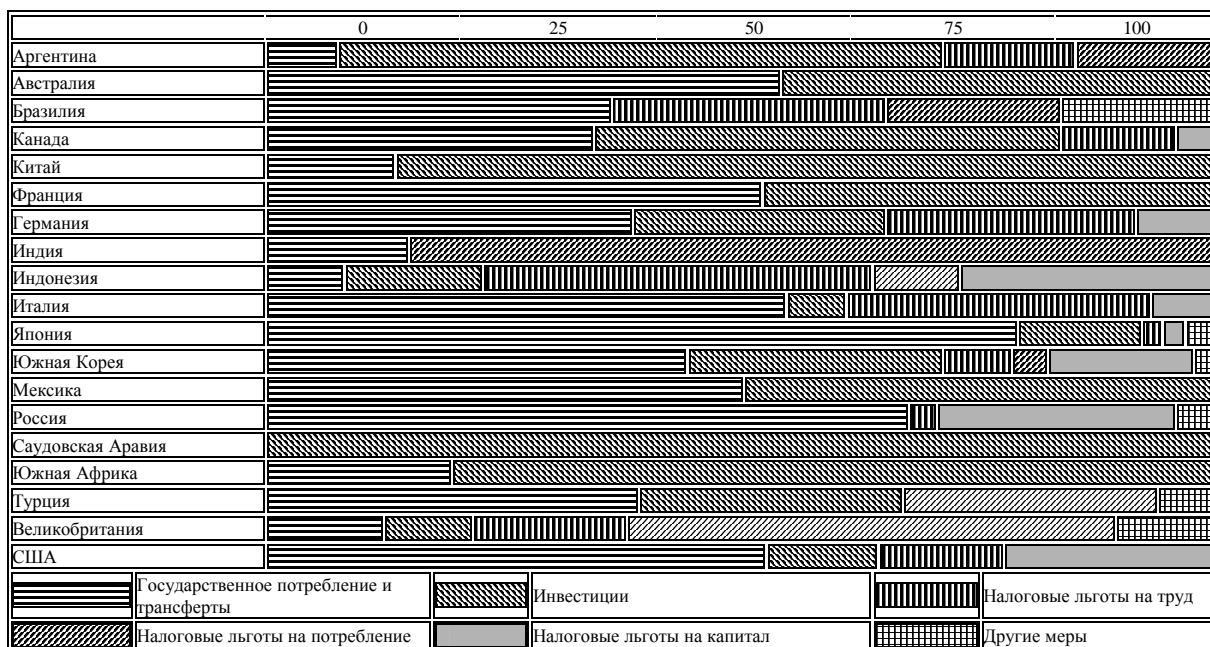
- относительно небольшие страны, оказавшиеся в кризисе под влиянием глобальных процессов, но быстро начавшие выходить из него. На пике кризиса они проводили стабилизирующую мягкую фискальную политику, но сейчас стали отказываться от таких мер. Это, в частности, Израиль и Австралия, которые уже в прошлом году начали повышать процентные ставки;
- крупнейшие страны мира, где во втором полугодии 2009 г. началось восстановление экономики, но этот рост базируется преимущественно на мерах государственной поддержки. Отказ от них считается опасным как с национальной, так и с глобальной точки зрения. Здесь после преодоления острой фазы кризиса отказываются лишь от чрезвычайных мер по предоставлению ликвидности.

*Вторая группа* – страны, имевшие до кризиса макроэкономические проблемы или неустойчивую основу для экономического роста. Для них главная опасность – попасть в ловушку стагфляции, аналогичную кризису 1970-х годов. Они были вынуждены сконцентрироваться на реализации стабилизационных программ по типу тех, которые

---

<sup>1</sup> В этом разделе использованы материалы, подготовленные совместно с К. Юдаевой.

обычно предлагает МВФ, включая сокращение бюджетных расходов и повышение процентных ставок для стабилизации национальной валюты. Многие из этих стран столкнулись с серьезными проблемами в банковском секторе и были вынуждены проводить национализацию и рекапитализацию банков.



Источник: МВФ.

Рис. 1. Композиция антикризисных программ в 2009 г.

Здесь можно выделить три подгруппы стран:

- страны с очень серьезными проблемами, которые возникли с начала кризиса и не решены до сих пор. В настоящее время они вынуждены продолжать жесткий макроэкономический курс. В их числе «перегретые» перед кризисом страны Балтии, Исландия и Ирландия, Украина и т.д.;
- страны, которые столкнулись с макроэкономическими дисбалансами в начале кризиса, но смогли их локализовать и затем проводить уже более мягкую политику, в первую очередь денежную. К ним относятся Россия, Венгрия и некоторые другие не слишком пострадавшие от кризиса страны Восточной Европы. И Россия, и Венгрия после преодоления острой фазы кризиса стали проводить политику снижения процентных ставок;
- страны, где удар первой волны кризиса был не очень сильным, но ситуация в которых стала ухудшаться из-за неготовности проводить ответственную макроэкономическую политику. Для них вероятен переход к политике, основанной на стандартном стабилизационном пакете МВФ. Прежде всего это относится к Греции.

Меры антикризисной политики 2009 г. можно объединить в четыре группы<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Более подробно система антикризисных мер рассмотрена в статье: *May B.* Драма 2008 года: от экономического чуда к экономическому кризису // Вопросы экономики. 2009. № 2.

- противодействие банковскому кризису, т.е. предотвращение коллапса банков путем принятия чрезвычайных мер по предоставлению ликвидности;
- меры денежно-кредитной политики, включая переход от антиинфляционной к стимулирующей политике (*quantitative easing*), что должно было поддерживать экономический рост и расширять доступ к кредитным ресурсам. Здесь, конечно, важно, что – стагфляция или дефляция – представляло главную угрозу для данной страны;
- поддержка реального сектора (стимулирование спроса), т.е. отраслей, ориентированных на внутренний спрос и обеспечивающих внутреннюю занятость;
- помощь населению – здесь ключевую роль играют политика занятости и смягчение социальной напряженности.

Соотношение этих мер в разных странах было различным с учетом особенностей проявления проблем, связанных с глобальным кризисом (см. *рис. 1*).

### 1.1.3. Контуры антикризисной политики России

Специфика антикризисной политики России в 2009 г. определялась следующими причинами.

Во-первых, к началу кризиса уровень инфляции был высокий (Россия была единственной страной «большой двадцатки», в которой инфляция была выше 10%). С учетом быстрого спада производства страна попадала в ловушку стагфляции, т.е. с макроэкономической точки зрения характер кризиса оказывался существенно иным, чем в большинстве стран мира, для которых главной угрозой была дефляция. Соответственно ЦБ РФ должен был прежде всего повысить реальную процентную ставку до положительного значения и лишь затем, по мере снижения инфляции, приступить к ее понижению.

Во-вторых, из-за высокого уровня монополизма в российской экономике снижалась эффективность бюджетных стимулов. Опыт докризисных лет убедительно свидетельствовал, что расширение бюджетного спроса приводило к росту цен, а не предложения. Тем самым роль классических бюджетных стимулов (прежде всего инвестиций в инфраструктуру и строительство) не могла быть существенной. Скорее, определенную стимулирующую роль могло сыграть снижение налогов, что и было реализовано в конце 2008 г.

В-третьих, слабость политико-правовых институтов (особенно обеспечивающих исполнение законодательства) еще больше снижала эффективность мер бюджетной поддержки<sup>1</sup>.

В-четвертых, текущий глобальный кризис наглядно продемонстрировал (хотя это было понятно и раньше) структурную уязвимость российской экономики, ее однобокость и неэффективность. Нынешний кризис не только циклический, но и структурный. Для России проблема модернизации в кризисных условиях стала еще более актуальной, что требует сочетания в экономической политике антикризисных и модернизационных мер.

---

<sup>1</sup> О качестве российских политико-правовых институтов подробнее см.: *Фрейнкман Л., Дашикев В.* Россия в 2007 году: риски замедления экономического роста на фоне сохраняющейся институциональной стагнации // Вопросы экономики. 2008. № 4.

### *Роль социальной политики*

Сказанное объясняет, почему в России в числе антикризисных мер значительную роль играли *социальная поддержка населения* (увеличение пенсий, создание института общественных работ, организуемых по месту основной занятости) и поддержка отдельных предприятий (во втором случае помощь отдельным предприятиям, ее причины и направления, как правило, также имели социальную окраску, см. *табл. 1*).

Таблица 1

### Российский антикризисный бюджет

	2009, план	2009, факт
Всего, млрд руб.	2 244,00	2 412,00
Отраслевые меры	1 625,80	1 734,90
Поддержка населения	593,7	652,6
Взнос в антикризисный фонд ЕврАзЭС	24,5	24,5

Источник: Минэкономразвития.

Российский антикризисный бюджет оказался одним из наиболее социально ориентированных. Этому есть не только политическое, но и экономическое объяснение. Спрос, генерируемый социальной помощью, исходит прежде всего от бедных слоев населения и концентрируется преимущественно на товарах отечественного производства (относительно подешевевших в результате девальвации), которые в основном производятся в более конкурентных секторах экономики. Такое расширение спроса может оказывать *большой стимулирующий эффект*, чем бюджетный спрос на инфраструктурные объекты или жилищное строительство.

Особой проблемой стали *моногорода*. Правительство видело здесь серьезную угрозу, прежде всего социально-политическую, а также возможность приступить к их реструктуризации на основе реальной (и точечной) модернизационной политики. Универсальных решений в этой области нет, потому было предложено разрабатывать индивидуальные программы их развития и преобразования – от диверсификации до полной ликвидации (в исключительных случаях).

### *Поддержка реального сектора*

Правительство стало оказывать *поддержку ряду предприятий*, сформировав список «системообразующих». Основным ее инструментом выступили государственные гарантии по кредитам. Данный механизм долго разрабатывался и начал функционировать только с середины 2009 г. С одной стороны, это позволило стабилизировать социальную ситуацию, а с другой – препятствовало реструктуризации и обновлению, поскольку многие системообразующие предприятия – на самом деле системообразующие банкроты, и их спасение не поможет решить задачи модернизации.

В отличие от ряда других стран в России собственники и менеджеры компаний, спасенных государством, не были заменены и пострадали в минимальной степени. Это имеет негативный социально-психологический эффект, демонстрируя, что крупные предприятия могут себе позволить шантажировать власть.

Стимулирование спроса осуществлялось также при помощи межбюджетных трансфертов.



Макроэкономического стимулирования экономики в классическом виде в России еще не было. Антикризисный бюджет был принят только в конце апреля 2009 г., причем вливание ликвидности в экономику через бюджетный канал стерилизовалось через денежно-кредитный: коммерческие банки возвращали Банку России кредиты времен девальвации в объеме, практически равном денежной эмиссии, связанной с бюджетными расходами. В результате ликвидность оставалась до последнего времени в дефиците, что привело к снижению запасов готовой продукции до 7,5% ВВП, а инфляция во втором полугодии 2009 г. упала почти до нуля. В 2010 г. ситуация должна измениться, так как банки практически полностью расплатились по беззалоговым кредитам, а Банк России снижал процентные ставки по залоговым операциям, что приводило к росту спроса на них. Номинальные расходы федерального бюджета в 2010 г. останутся на высоком уровне 2009 г. (бюджет балансируется при среднегодовой цене на нефть около 105 долл./барр.).

### ***Банковский сектор***

Ряд принятых мер по *поддержке банковского сектора* позволили ему удержаться на плаву без серьезных потрясений. Упор был сделан, как и в случае реального сектора, на сохранение существующих институтов и собственников. Главным здесь было предоставление ликвидности. Центральный банк РФ впервые выступил в качестве полноценного кредитора последней инстанции, не допустив дестабилизации банковского сектора. Банковская паника была решительно пресечена, что радикально отличается от ситуации 1998 г.

Однако в среднесрочной перспективе эта политика может иметь негативные последствия, поскольку не произошло очищения банковской среды. Впрочем, можно предположить, что Центробанк просто не стал на пике кризиса решать структурные задачи. Если это так, то в 2010 г. – при отсутствии новых банковских потрясений – можно ожидать мер по оздоровлению банковского сектора.

Пока не произошло существенных сдвигов в области плохих долгов. Из-за ослабления стандартов регулирования капитала можно маскировать ситуацию, поддерживать видимость устойчивости банковского сектора при ухудшении качества активов. Вступивший в действие осенью 2009 г. закон, разрешающий увеличивать капитал банка за счет ОФЗ для списания плохих активов, на практике не заработал: мягкие требования к капиталу в совокупности с политикой пролонгации плохих долгов позволяют откладывать решение неприятной проблемы на будущее. Тем самым сохраняется вероятность банковского кризиса.

### ***Денежная политика***

В *денежной политике* Россия пошла по пути плавной девальвации, завершившейся в январе 2009 г., и отказа (в значительной мере) от таргетирования валютного курса. Это было очень важное и непростое решение. На протяжении всей посткоммунистической истории российские денежные власти уделяли экономическому росту гораздо больше внимания, чем требует от них Конституция РФ. Начиная с низких ставок рефинансирования и технических кредитов 1992 г. и заканчивая политикой сдерживания укрепления валютного курса в 2000-е годы, денежные власти всегда приносили задачу снижения инфляции в жертву поддержке реального сектора. Негативные эффекты такой полити-

ки стерилизовались действиями Министерства финансов<sup>1</sup>. Теперь предпринимаются попытки выстроить антиинфляционную политику, сглаживая колебания валютного курса. При ее реализации денежные власти могут столкнуться с серьезным противодействием, как только станет ясно, что укрепление рубля противоречит текущим интересам и производителей для внутреннего рынка, и политически влиятельных экспортеров. Правда, низкая инфляция – исключительно важный фактор с точки зрения стратегических интересов развития страны, повышения производительности труда и эффективности национальной экономики.

Впрочем, опыт 2009 г. показал, что девальвация не является универсальным лекарством от низкой конкурентоспособности. Многие ожидали повторения чуда десятилетней давности – начала бурного импортозамещающего роста благодаря снижению курса рубля, но этого не произошло. Хотя девальвация способствовала некоторому оживлению производства продуктов питания (мяса, молока, масла), текстильных изделий, обуви, целлюлозы, химических удобрений, восстановление роста не будет столь спонтанным, как в 1999 г., и для этого потребуются, по-видимому, найти новые формы и инструменты регулирования.

Причин несколько. Во-первых, десять лет назад мировая экономика находилась на подъеме, и спрос на продукцию российского экспорта был практически неограниченным, сейчас же налицо глобальная рецессия. Во-вторых, в конце 1990-х годов в России начался восстановительный рост, т.е. имелись значительные незадействованные производственные мощности и для роста практически не требовались инвестиции, а в случае необходимости они были доступны на мировом рынке. В-третьих, в настоящее время девальвация произошла в большинстве стран – торговых партнеров России в Восточной Европе и на территории бывшего СССР. Иными словами, их конкурентоспособность возросла, и российские товары перестали быть более привлекательными по цене. В-четвертых, в результате почти десятилетнего бума возросла зависимость части отечественного реального сектора от поставок зарубежных комплектующих и оборудования, а на положение этих предприятий девальвация влияет негативно. Наконец, в-пятых, масштаб девальвации рубежа 2008–2009 гг. несопоставим с 1998 г. (40% против почти четырехкратного снижения).

Хотя проводимая антикризисная политика позволила стабилизировать ситуацию и не допустить неуправляемого развития событий, у нее есть серьезные недостатки и ограничения. Главный из них – отсутствие реальных шагов в направлении антикризисной модернизации. На рубеже 2008–2009 гг. много говорилось о необходимости воспользоваться кризисом для ускорения модернизации, о том, что надо выделить модернизационный аспект антикризисных мер. Однако на практике основное внимание уделяется недопущению дестабилизации, а по сути – сохранению статус-кво.

Впрочем, добиться эффективного сочетания антикризисной (или даже восстановительной посткризисной) и модернизационной политики – задача очень сложная и практически нерешаемая в рамках календарного года. Антикризисные меры должны запускаться быстро, они не предполагают тщательной выверки и соответствия стратегии

---

<sup>1</sup> О парадоксах российской экономической политики, при которой Центральный банк заботится об экономическом росте, а Министерство финансов – о стабильности валюты, подробнее см.: Юдаева К., Годунова М. Уроки кризиса для России: макроэкономическая политика // Экономическая политика. 2009. № 6. С. 39–40.

долгосрочного развития. Модернизация же требует серьезной концептуальной проработки.

В этом контексте особенно актуально предостережение профессора экономики Школы бизнеса Стерна при Нью-Йоркском университете Н. Рубини, что восстановление 2009 г. происходит «слишком рано и слишком быстро». Риски такого восстановления – надувание нового пузыря, за которым в ряде стран могут последовать неприятные социально-политические катаклизмы.

#### 1.1.4. Приоритеты экономической политики России на 2010 г.

Общим приоритетом социально-экономического развития России выступают модернизация и диверсификация экономики. Однако модернизация – долгосрочная проблема, которая должна стать предметом специального обсуждения в обществе. Помимо наличия соответствующих теоретических разработок и практических рекомендаций, требуется спрос на нее со стороны элиты или даже всего общества. Между тем в современной российской ситуации доминирующим настроением и главным политическим инстинктом остается рентоориентированное поведение – ожидание восстановления высоких цен на энергоресурсы и финансовых потоков предыдущего десятилетия.

Другая проблема – необходимость осознания комплексного характера модернизации. Она не может ограничиваться только отдельными секторами экономики (преимущественно военно-промышленным комплексом) или даже всей экономикой, а должна распространяться на все основные стороны жизнедеятельности общества, одновременно охватывая экономическую, политическую и социальную сферы. В свою очередь, это вызовет и культурное (идеологическое) обновление.

Среди приоритетных направлений экономической политики в области антикризисной модернизации можно выделить следующие.

*Первое.* Обеспечение макроэкономической стабильности; осуществление курса на снижение и поддержание инфляции на уровне ниже 5%; разработка стратегий прекращения мер фискальной поддержки экономики и постепенного снижения бюджетного дефицита; координация мер денежной и бюджетной политики с целью не допустить неконтролируемого роста денежной массы и нового всплеска инфляции в 2011–2012 гг.

С этим связаны и контуры денежной политики. Она должна учитывать перспективы превращения рубля в региональную резервную валюту. Даже если данная задача сейчас кому-то кажется фантастической, ее решение в среднесрочном периоде вполне реально. Но не следует делать то, что может отдалить эту перспективу (например, раскручивать неконтролируемую инфляцию или вводить валютный контроль). Надо разработать программу мер по укреплению международных позиций рубля, в которой выделить этапы, не привязанные к определенным датам, но логически соподчиненные.

*Второе.* Повышение эффективности бюджетных расходов. Решение этой комплексной проблемы должно осуществляться по нескольким направлениям: выработка механизмов выделения приоритетных расходов вместо их быстрого масштабного наращивания в период бума и секвестирования в период кризиса; совершенствование бюджетного процесса и обеспечение его непрерывности, когда расходы осуществляются за выполненные работы или оказанные услуги, а не привязываются к формальным рамкам календарного года; реформа бюджетных учреждений, выделение казенных,

бюджетных и автономных учреждений и изменение механизмов их финансирования; совершенствование системы госзакупок.

*Третье.* Переход от политики консервации занятости к политике стимулирования создания новых рабочих мест и повышения мобильности рабочей силы, что предполагает: прекращение административного давления на предприятия с целью сохранения занятости; увеличение финансирования программ поддержки безработных и их переобучения; более активное привлечение инвестиций и стимулирование (в том числе налоговое) инвестиций green-field («в чистом поле»), других форм создания новых рабочих мест; разработку программы переселения и поиска рабочих мест для жителей неперспективных моногородов.

При осуществлении мер социальной стабилизации необходимо следовать принципу: государство помогает людям, а не предприятиям, их высшим менеджерам или собственникам. Эта поддержка не должна сводиться лишь к выплате пособий по безработице: необходимо активно вовлекать людей в различные образовательные проекты, нацеленные на профессиональную переподготовку или повышение квалификации. Важность поддержки предприятий (особенно крупных) часто мотивируют количеством занятых на них работников. Однако задачи структурного обновления экономики не предполагают сохранение всего набора существующих предприятий и поддержание текущего уровня занятости. Более того, модернизация неизбежно означает повышение уровня безработицы, рост с отстающим уровнем занятости (jobless recovery). Поэтому поддержка высвобождаемых работников – необходимый элемент модернизационной политики.

*Четвертое.* Стимулирование модернизации и развитие средне- и долгосрочного кредитования среднего, малого и среднеторгового (неолигархического) бизнеса; осуществление программы приватизации в его пользу; существенное дерегулирование условий ведения бизнеса; снижение административной нагрузки на бизнес (особенно крупный и средний), включая налоговое администрирование; принятие административных регламентов по оказанию государственных услуг.

*Пятое.* В антимонопольной политике важно выделить два аспекта – собственно преодоление монополизма (антитраст) и стимулирование конкуренции. Первый аспект имеет ограниченное значение и в некоторых случаях (например, по отношению к быстрорастущим новым секторам и предприятиям) может быть даже опасен, препятствуя внедрению инноваций. Сам по себе антитраст не может привлечь на рынок новые компании и стимулировать приток инвестиций и инноваций. Эти задачи решаются только позитивными средствами – действиями на стороне бизнеса, а не против него. Приоритетом должно стать обеспечение условий для развития конкуренции: снижение барьеров для бизнеса, формирование необходимой инфраструктуры, поддержка инноваций.

*Шестое.* Реформирование финансового сектора с учетом глобализации финансовых рынков и рекомендаций «большой двадцатки». Здесь надо ориентироваться на создание «длинных» денег. С институциональной точки зрения важно перейти на стандарты финансового рынка, принятые на ведущих финансовых площадках мира.

*Седьмое.* Приватизация части национализированных или приобретенных Внешэкономбанком активов, в том числе путем создания паевых фондов или передачи в трастовый фонд пенсионной системы. Это помогло бы преодолеть последствия революционной приватизации 1990-х годов, которая, будучи весьма эффективной с политической

точки зрения, не обеспечила должной легитимности сложившихся отношений частной собственности.

*Восьмое.* Развитие интеграционных процессов – начиная с достраивания Таможенного союза до Единого экономического пространства (ЕЭП). При формировании ЕЭП целесообразно ориентироваться на гармонизацию с законодательством ЕС (в той мере, в которой это не вредит экономическому росту), что позволит активизировать процесс интеграции ЕЭП и ЕС. Не менее важно завершить переговоры по присоединению к ВТО, а также вступить в ОЭСР. Этот процесс, если его проводить последовательно, будет иметь долгосрочное воздействие на институциональную модернизацию в России – ведь в рамках интеграционных объединений мы получаем фактически конкуренцию юрисдикций, что заставит страны-партнеры создавать более благоприятные условия для бизнеса и граждан.

*Девятое.* Уточнение подходов к пенсионной реформе и реформе медицинского страхования; повышение общественной востребованности накопительной пенсионной системы и долгосрочной финансовой устойчивости распределительной системы; увеличение продолжительности переходного периода к новым ставкам и тарифам.

*Десятое.* Решение проблемы моногородов.

И наконец, *одиннадцатое* (последнее по порядку, но не по значению) – приоритетность отраслей человеческого капитала, прежде всего образования, здравоохранения, пенсионной системы. Кризис лишь повысил актуальность развития социально-гуманитарного сектора как ключевого направления и фундамента модернизации.

#### 1.1.5. Риски предстоящего периода

Общая характеристика нынешнего глобального кризиса – неопределенность его основных параметров<sup>1</sup>. Существует множество прогнозов, но никто не может ответственно сказать, сколь долго продлится кризис, будет ли его вторая волна, и если да, то в какой форме. «Я еще не сталкивался с таким длительным периодом отсутствия ясности с будущими заказами»<sup>2</sup> – это высказывание европейского промышленника точно отражает настроения, господствующие в настоящее время в интеллектуальной и деловой элите.

Рецессия завершается, темпы экономического роста восстанавливаются, что внушает определенный оптимизм. Правительства и денежные власти продемонстрировали свою способность быстро реагировать на ситуацию и не допустить ни серьезной экономической дестабилизации, ни краха банковской системы, за которыми последовала бы полномасштабная катастрофа.

Однако существуют и серьезные сомнения. С одной стороны, кризис не начался с рецессии – лишь в некоторых странах, включая Россию, спад производства и начало финансового кризиса совпали во времени. Соответственно завершение рецессии обязательно должно свидетельствовать о завершении кризиса. С другой стороны, рост пока связан преимущественно с усилиями властей. Основной вклад вносят бюджетные стимулы США и Китая, в результате рост в значительной степени искусственный. Мощные денежные вливания могут обернуться серьезной макроэкономической дестабилизацией и раздуть очередной финансовый пузырь. Поэтому разговоры о новой вол-

---

<sup>1</sup> См.: Гайдар Е. Кризис в России // Экономическая политика. 2009. № 6.

<sup>2</sup> Milne R. EU Business Wary over Recovery // Financial Times. 2009. Nov. 12. P. 6.

не кризиса в настоящее время несколько поутихли, но все-таки продолжают, что вполне закономерно.

---

*Финансовые трудности Дубая и Греции свидетельствуют о том, что кризис отнюдь не завершен. Проблема суверенных рисков вновь напомнила о себе, пока не в самых передовых странах. Однако темпы роста долга в развитых странах таковы, что нельзя исключить опасности возникновения суверенных рисков и в них, что может вызвать ценную реакцию в различных отраслях и странах. Сохраняется проблема накопленных плохих долгов в банковской системе. Они пока вуалируются и не списываются, что в недалеком будущем может стать серьезным дестабилизирующим фактором экономического развития.*

---

Однако дело не только в отдельных сферах экономической жизни, которые остаются неурегулированными и несут повышенные риски второй волны кризиса. Налицо системные риски, которые могут стать источником серьезной дестабилизации ситуации как в России, так и в глобальной экономике и политике. Рассмотрим их подробнее.

*Наиболее важными нам представляются следующие риски:*

- макроэкономическая дестабилизация;
- существенный рост государственного сектора (национализация) и усиление морального риска (*moral hazard*, риск недобросовестного поведения, или безответственность);
- восстановление идеологии и практики Большого Государства (*Big Government*);
- стремление к сохранению статус-кво и отказ от реальной модернизации экономики страны и отдельных предприятий (*business as usual*).

*Ключевая проблема – накопление потенциала макроэкономической нестабильности, за этим может последовать нестабильность политическая. В прошлом году во многих ведущих странах проводилась экспансионистская бюджетная и денежно-кредитная политика, нацеленная на противодействие дефляции. Политика дешевых денег и бюджетных вливаний ведет к значительному росту суверенного долга большинства развитых рыночных экономик, а также делает реальной в перспективе угрозу высокой инфляции. В прессе во второй половине 2009 г. все чаще появлялись заявления типа: «Пора объявить о победе над кризисом и отказаться от стимулирующей политики»<sup>1</sup>. Поэтому вопрос о стратегии посткризисного развития (*exit strategy*), т.е. о путях и направлениях дезинфляции и сокращения государственного долга, в настоящее время периодически возникает в дискуссиях политиков и экономистов. Хотя сомнения в реалистичности рисков неконтролируемой инфляции звучат достаточно громко<sup>2</sup>.*

Политические сложности такой политики не менее очевидны, причем они касаются как времени перехода к *exit strategy*, так и политэкономических последствий ее реализации. Политики развитых стран (особенно США) призывают своих коллег не ослаблять бюджетное стимулирование. Слишком ранний отказ от бюджетной экспансии мо-

---

<sup>1</sup> *Goodhart Ch. It Is Time to Declare Victory and Withdraw Easing // Financial Times. 2009. Dec. 1. P. 28.*

<sup>2</sup> Некоторые международные организации и ряд видных экономистов приводят аргументы в защиту инфляционной безопасности проводимой в настоящее время денежной политики. См., в частности: *Trade and Commodity Report, 2009 / UNCTAD. Geneva, 2009. P. 39*, а также статьи П. Кругмана и Р. Скидельски в газете *Financial Times* в мае–июне 2009 г. Развернутая аргументация этой позиции содержится в: *Koo R. A Personal View of the Macroeconomy // Nomura Securities. 2009. 30 July.*

жет привести к срыву в рецессию, как в 1937 г. Однако чрезмерно длительная накачка экономики деньгами чревата рисками высокой инфляции<sup>1</sup>. Как свидетельствует опыт 1970-х годов, вырваться из этой ловушки непросто.

---

*Сложилась две модели действий властей. Например, Великобритания, которая проводила политику мощных финансовых вливаний, явно должна будет повысить налоги и в перспективе сократить расходы государственного бюджета. Германия, которая традиционно проводит очень осторожную макроэкономическую политику, намерена балансировать бюджет при снижении налоговой нагрузки, стимулируя тем самым производство и ожидая на этой основе роста налоговых поступлений. США как страна, обладающая мировой резервной валютой, будут, по-видимому, максимально долго продолжать стимулирующую политику, имея возможность монетизировать госдолг.*

---

Еще труднее оценить политэкономические проблемы и препятствия реализации посткризисной политики. Ужесточение бюджетных расходов и повышение процентных ставок – процесс болезненный при любом режиме, но особенно опасный для незрелых демократий, т.е. для стран, избиратели которых по причине своей бедности более склонны верить популистским лозунгам. Уже сейчас, наблюдая за деятельностью правительств стран, готовящихся к выборам, нетрудно заметить склонность к популизму даже тех, кто до сих пор ему активно противостоял. Исключительно редко встречаются политики, сдержанно относящиеся к государственной экспансии.

Нельзя сбрасывать со счетов и риск попасть в замкнутый круг популистской политики и довольно долго двигаться по нему. Суть этого феномена достаточно проста и хорошо известна из опыта стран Латинской Америки XX в.<sup>2</sup> Разумеется, опыт XX в. здесь не абсолютный образец для повторения, однако дает важную информацию о возможной логике развития событий.

*Серьезными проблемами могут стать национализация – фактическая (скрытая) или явная (открытая), а также усиление дирижистских тенденций в экономической политике ведущих стран мира. Спасая должников и наполняя банки капиталом, расширяя гарантии по частным вкладам, государство принимает на себя риски, возникающие в результате действий всех основных участников хозяйственной жизни – и банкиров, и вкладчиков, и заемщиков. В борьбе с глобальным кризисом правительства многих стран с развитой демократией предпринимают усилия, дискредитирующие частную собственность, подрывающие фундамент рыночной экономики – личную ответ-*

---

<sup>1</sup> См.: Giles Ch. BIS Calls for Wide Global Financial Reforms // The Financial Times. 2009. June 30. P. 3.

<sup>2</sup> Классическим считается следующее описание популистского латиноамериканского цикла, сделанное в 1990-е годы Р. Дорнбушем и С. Эдвардсом.

*Фаза 1* – начало популистской политики как реакция на депрессию или стагнацию оборачивается заметным ростом экономики и соответственно реальных доходов, обеспечиваемых как внутренним производством, так и импортом. *Фаза 2* – появление в экономике «узких мест», связанных с товарным дефицитом или дефицитом платежного баланса при постепенном сжатии международных резервов, направляемых на поддержание валютного курса. *Фаза 3* характеризуется быстрым нарастанием инфляции и (или) товарного дефицита, дефицита бюджета, оттоком капитала и демонетизацией экономики, что неизбежно ведет к девальвации, существенному падению доходов населения и почти всегда – к потере политического контроля со стороны правительства. *Фаза 4* знаменует переход к ортодоксальной стабилизации, осуществляемой новым (нередко военным) правительством. (Подробнее см.: The Macroeconomics of Populism in Latin America / R. Dornbusch, S. Edwards (eds.). Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. P. 11–12.)

ственность человека (прежде всего предпринимателя) за принимаемые им решения. Политика национализации убытков делает на следующем шаге неизбежной национализацию рисков.

Огосударствление попавших в тяжелое положение компаний обеспечивается посредством предоставления им финансовой помощи. Национализация осуществляется по крайней мере по трем каналам: через выкуп долгов отдельных фирм, через рекапитализацию в обмен на акции, а также путем инфляционного обесценения накопленных обязательств. Государства склонны взять на себя все пассивы (обязательства) финансовых учреждений, как предоставляя гарантии, так и осуществляя прямое вливание капитала. Правда, у нынешней национализации есть одна важная особенность – ее вынужденный характер. Национализации XX в. были идеологически мотивированными: их авторы – от российских большевиков до британских лейбористов – были убеждены, что государственная собственность эффективнее частной. К концу прошлого столетия мир расстался с этой иллюзией, и на смену массовым национализациям пришла политика дерегулирования и приватизации. И вот теперь мы сталкиваемся с принципиально новым феноменом: никто (или почти никто) не считает госсобственность институтом, обеспечивающим экономическую эффективность, однако во всем цивилизованном мире антикризисная политика оборачивается серьезным усилением госсектора<sup>1</sup>.

Помимо прямого огосударствления (национализации) наблюдается общий рост дирижизма, т.е. увеличивается число индивидуальных решений институтов власти. Они (а не рынок) выбирают правых и виноватых, а также указывают экономическим агентам, какие услуги те должны предоставлять и какие товары производить. Банкротство Lehman Brothers, с одной стороны, и помощь Bear Stearns, AIG и Citibank – с другой, плохо поддающиеся рыночной интерпретации, стали результатом индивидуальных решений, т.е. соответствуют логике центрально управляемой экономики.

*Системные риски связаны с появлением среди рыночных игроков «самых равных» – слишком больших, чтобы разориться (too big to fail). Аналог в современном русском языке – системообразующие предприятия. Имеется два аргумента в пользу их поддержки: из-за важности производимых ими товаров или услуг; из-за социальных (или политических) последствий в случае их закрытия.*

Разумеется, во все времена существовали предприятия, крах которых нес повышенные социальные и политические издержки для данного общества. Однако сам феномен современного экономического роста предполагает не только появление новых бизнесов (и фирм), но и уход их со сцены в результате конкуренции. Конкуренция и отсутствие «неприкасаемых» лежит в основе современного экономического и – шире – общественного прогресса. Те, кто получает поддержку, оказываются в привилегированном положении и, будучи менее эффективными, смогут победить своих более эффективных конкурентов.

Возникает также эффект недобросовестного поведения (*moral hazard*). Если государство способствует снижению риска частной фирмы, то она может позволить себе рисковать еще более безответственно, поскольку всегда будет рассчитывать на поддержку государства.

---

<sup>1</sup> «...Политические ярлыки потеряли свой смысл. Если правительства, придерживающиеся разных убеждений, национализируют банки и накачивают экономику деньгами, то что сегодня отличает левых от правых, либералов от консерваторов, социалистов от капиталистов, кейнсианцев от монетаристов?» (*Thornhill J. A Year of Chocolate Box Politic // The Financial Times. 2008. Dec. 24. P. 6.*)



Есть и другая проблема. Если на протяжении второй половины XX в. малые формы бизнеса воспринимались как источник инноваций и динамизма (*small is beautiful*), то теперь реальные действия правительств большинства стран продемонстрировали, что, какими бы прекрасными ни были малые фирмы, большими быть лучше, безопаснее. Это может существенно изменить парадигму экономического развития, затормозив (по крайней мере, на время) динамизм постиндустриального обновления.

Политика в современном мире в значительной мере нацелена на сохранение многих гигантов, которые на самом деле оказались рудиментами экономики прошлого. Это было особенно заметно при предоставлении государственных гарантий российским правительством в 2009 г.: практически никто из получивших гарантии или деньги в ответ не предложил внятную программу модернизации.

*Еще одна серьезная проблема, связанная с парадигмой too big to fail, – возрождение идеологии Большого Государства.* Проблемы нынешнего глобального кризиса нередко объясняют недостаточным регулированием, поэтому звучат призывы расширить государственное вмешательство в хозяйственную жизнь. Правда, пока в основном говорят о необходимости ужесточить регулирование финансовых рынков и институтов, в том числе в международном масштабе. Однако за этим может последовать возврат к практике регулирования производства и торговли. Особенно уязвима в этом отношении Россия с ее традициями государственного участия в экономике. Во всяком случае, принятый в конце 2009 г. закон о торговле и стремление государства активно вмешиваться в ценообразование создают опасный прецедент, особенно с учетом отечественной «кредитной истории» дирижизма.

Не только у нас, но и в развитых рыночных демократиях на волне критики либеральной модели последних 30 лет стал популярен тезис о необходимости более активного вмешательства государства в экономику для преодоления рисков стихийного развития. Однако взвешенный анализ ситуации свидетельствует о неочевидности такого решения, поскольку государственное регулирование само по себе несет системные риски. «Высшие руководители призывают создать мощный орган по регулированию системных рисков. Но правительство США и есть наиболее серьезный источник риска», – небезосновательно писал профессор Стэнфордского университета Дж. Тейлор<sup>1</sup>, и эти слова справедливы не только по отношению к деятельности правительства США.

*Наконец, отметим отсутствие спроса российского общества на серьезное обновление, на модернизацию.* Стремление к сохранению статус-кво применительно к современной России означает ожидание восстановления цен на товары российского экспорта (топливно-энергетические ресурсы и металлы) и возврат к докризисной модели роста. «Сохранение статус-кво в надежде, что цены на нефть повысятся и расходы бюджета можно будет сократить позднее... Москва стремится пережить текущий кризис, избегая реальных реформ в бюджетной, банковской сферах, в области естественных монополий или любых других секторах»<sup>2</sup>. Так оценивают ситуацию аналитики JP Morgan, которые посетили Россию в июне 2009 г. Это достаточно точная характеристика настроений, господствующих в политической элите и широких общественных кругах. В этом нет ничего удивительного: именно с динамикой цен на нефть (газ и металлы) связывало общественное мнение экономический подъем 1999–2007 гг., как и начало нынешнего

---

<sup>1</sup> Taylor J. Exploding Debt Threatens America // The Financial Times. 2009. May 27. P. 9.

<sup>2</sup> Russia. Emerging Markets Research / JP Morgan Securities Inc. June 12, 2009.

кризиса. Естественно, что выход из него ассоциируется с повышением цен на энергоресурсы. Надежда, что «все образуется» и мы вернемся к политике «управления ростом благосостояния», в 2009 г. доминировала.

Между тем сохранение ресурсной зависимости очень опасно, причем эта опасность за последние 40 лет лишь усилилась. Российская экономика всегда была зависима от экспорта ресурсов. Однако с 1970-х годов в стране сложилась принципиально новая реальность: зависимость от природных ресурсов, доходы от которых не связаны с экономическим развитием страны и ростом производительности труда. Такого никогда не было. Здесь-то и таится главная, стратегическая угроза. Эта ресурсная зависимость качественно отличается от сырьевого характера российской экономики прошлого, когда основу экспорта составляли продукты сельского хозяйства. *Политические риски современной ресурсной зависимости очень велики, поскольку ее результатом становится деградация основных общественных институтов.* Ресурсная зависимость привела к краху СССР именно в тот момент, когда страна стала сверхдержавой и казалось, что ей уже ничего не угрожает<sup>1</sup>.

#### 1.1.6. Системные вызовы и новые задачи

Современный глобальный кризис выходит за рамки стандартного циклического кризиса, его возникновение и развитие отражают глубинные проблемы социально-экономического развития ведущих стран. В этом отношении он действительно напоминает события 1930-х и 1970-х годов, когда кризисы сопровождались качественными сдвигами в политическом, экономическом и идеологическом облике мира. Кризисы такого рода должны дать ответы на ряд принципиальных вопросов, которые предопределят характер мирового развития на несколько десятилетий.

Выход на траекторию нового устойчивого роста возможен, если правительство данной страны решит проблемы, составляющие глубинное основание кризиса: технологические, экономические, регулятивные, социальные и, возможно, геополитические. Подобные изменения происходят достаточно медленно, ускорить их практически невозможно. Но можно замедлить, цепляясь за старые экономические и технологические формы. Какие это проблемы?

*Технологический вызов.* Появились новые технологии, углубляющие проникновение человека в природный мир и общественную организацию. Био- и нанотехнологии, а также новейшие информационно-коммуникативные системы формируют новую технологическую базу общественного развития, что потребует серьезных институциональных преобразований, все дальше уводящих развитые страны от наследия индустриального общества. Эта новая база сыграет такую же роль, как крупная машинная индустрия в 1930-е годы и микроэлектроника и компьютерные системы – в 1970-е.

Кризис предполагает технологическое обновление, с которым связана трансформация спроса на многие товары производственного и потребительского назначения, особенно на инвестиционные и топливно-энергетические. Естественно, это скажется на

---

<sup>1</sup> На этот феномен обращал внимание еще Адам Смит: «Норма прибыли не повышается... вместе с процветанием общества и не понижается вместе с его упадком. Напротив, она обычно низка в богатых странах и высока в бедных, а на самом высоком уровне она всегда держится в тех странах, которые быстрее всего идут к разорению и гибели» (Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. С. 282).

ценах большинства присутствующих на рынке товаров, обусловит выход цен на новые равновесные уровни, что повлечет за собой изменение политических конфигураций.

*Мотивация.* Одной из глубинных проблем кризиса стало доминирование интересов капитализации над интересами повышения эффективности факторов производства (или роста производительности труда). Именно этот показатель в первую очередь интересует собственников-акционеров, по нему они оценивают эффективность менеджмента. Показатель, формирующий целевую функцию, начал доминировать по отношению к другим параметрам деятельности – производительности труда, обновлению производства, которые играли важную роль, если не противоречили росту капитализации. На практике это означает стремление к максимальной концентрации производства в руках нескольких глобальных игроков (фирм), невозможность закрыть неэффективные предприятия и, напротив, готовность включать их в большие холдинги как фактор расширения рынка и повышения капитализации. Следствием такой мотивированности современного менеджмента становятся усиление монополизма (в результате слияний и поглощений), замедление роста производительности труда, а в конечном счете, – дестимулирование инновационной активности.

Главный вопрос регулирования, поставленный нынешним глобальным кризисом, заключается в изменении мотивации собственников и менеджмента с целью усилить их внимание к качественным аспектам развития фирм. Именно на решение этой задачи нацелена идущая в настоящее время дискуссия о бонусах, выплачиваемых высшим руководителям. Ведь проблема бонусов не только (и даже не столько) морально-этическая, сколько экономическая: как должен формироваться бонус, чтобы ориентировать менеджмент на решение долгосрочных задач функционирования компании. Это более глубокая проблема, чем регулирование финансовых рынков, которая при всей ее важности производна от конфликта между капитализацией и эффективностью.

*Структурная модернизация.* Перед правительствами ведущих стран стоит задача помочь становлению новых секторов экономики, нового бизнеса, смягчая рост социального недовольства, инициированного системообразующими предприятиями – крупными старыми фирмами, посткризисные перспективы которых вызывают сомнения. По сути, это проблема сочетания текущих и стратегических интересов. С ней сталкивается администрация США, когда пытается решать две противоположные задачи: стимулировать потребление домохозяйств, чтобы не допустить дефляционной ловушки, и одновременно стимулировать сбережения, т.е. привести в соответствие расходы и доходы домохозяйств. Между тем именно последняя задача стратегическая: без ее решения, без сдутия потребительского пузыря нельзя вернуться на траекторию устойчивого экономического роста.

Аналогичные противоречия существуют и в российской антикризисной политике, когда одновременно ставятся задачи воспрепятствовать росту безработицы и провести структурную модернизацию. Кризис первой половины 1990-х годов показал, что сохранение высокого уровня занятости смягчает социальные конфликты, но препятствует структурному обновлению и повышению эффективности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Снять препятствия на пути реструктуризации занятости тем важнее, что предприятия не склонны высвобождать неэффективную рабочую силу: вместо реструктуризации рынка труда в 2009 г. (как и в начале 1990-х годов) происходила его адаптация, выражавшаяся в сохранении занятости при снижении зарплат, сокращении рабочего дня и рабочей недели и т.п. (Подробнее см.: Заработная плата в России:

*Новая модель регулирования.* Глобальный кризис должен привести к появлению новых моделей регулирования. Пока дискуссия здесь идет в логике и по моделям прошлого века – монетаризм против кейнсианства, дерегулирование против дирижизма. Этот парадигмальный ряд устарел, и еще предстоит найти новые формы и инструменты регулирования. В центре внимания должны стоять вопросы регулирования глобальных финансовых рынков, а не производственной деятельности предприятий. В этой сфере появилось несколько критически важных вызовов и инноваций, осмысление и урегулирование которых необходимы для полноценного выхода из кризиса.

Во-первых, поставлен вопрос о глобальном регулировании в отсутствие глобального правительства, т.е. о поиске путей координации действий властей и бизнеса, находящихся в разных национальных правовых и политических системах. Это нетривиальная задача, не имеющая прецедентов в экономической истории.

Во-вторых, еще только предстоит осмыслить роль и возможности регулирования новых финансовых инструментов, которые, по сути, спровоцировали нынешний глобальный кризис.

В-третьих, на повестку дня регулирования рынков выходит принципиально новое явление – финансиализация (financialization), ведущая к стиранию непреодолимых раньше барьеров между товарным и фондовым рынками, между торговлей товарами и ценными бумагами<sup>1</sup>. Эти рынки, похоже, все больше сливаются, поскольку и те, и другие торгуемые продукты могут в условиях современного информационного общества использоваться для решения чисто финансовых задач – прежде всего для хеджирования рисков. Особенно интересен в этом отношении феномен нефтяного рынка, на котором цена на нефть все больше отрывается от своей производственной основы – соотношения спроса и предложения на нефть как на топливо – и становится инструментом размещения свободных финансовых ресурсов<sup>2</sup>.

Анализ процессов финансиализации позволяет сделать вывод: возникновение пузырей в такой ситуации неизбежно, поскольку участники рынка (спекулянты) «могут существенно влиять на цены и создавать спекулятивные пузыри, нанося огромный ущерб нормальной торговой деятельности и рыночной эффективности»<sup>3</sup>. Следовательно, неизбежно и существенное расширение роли государственного регулирования финансовых рынков. Правда, остается открытым вопрос о его принципах и инструментах. По-видимому, он станет одним из приоритетов будущих дискуссий экономистов и политиков.

*Резервная валюта.* Новая модель экономического регулирования будет сопровождаться трансформацией системы финансовых расчетов, что означает новую конфигурацию мировых (или резервных) валют. В дискуссиях на эту тему обсуждаются четыре основных варианта.

---

эволюция и дифференциация / Под ред. В.Е. Гимпельсона и Р.И. Капелюшников. М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2007. С. 21–25; Капелюшников Р. И. Конец российской модели рынка труда? М.: Фонд «Либеральная миссия», 2009.)

<sup>1</sup> Этот термин использован в упомянутом докладе ЮНКТАД, в котором содержится специальная глава “The Financialization of Commodity Markets”.

<sup>2</sup> Данную особенность современного рынка нефти и ее влияние на перспективы экономического кризиса в России Е. Гайдар проанализировал в статье «Головокружение от успехов» (Экономическая политика. 2008. № 3).

<sup>3</sup> Trade and Commodity Report, 2009. Ch. 2.

Во-первых, сохранение лидирующих позиций доллара США при возросшем значении как евро, так и нескольких региональных резервных валют. Во-вторых, повышение роли искусственной валюты международных расчетов (SDR) в качестве резервной. В-третьих, появление новой резервной валюты, то ли альтернативной американскому доллару и евро, то ли функционирующей наряду с ними, – здесь многие называют китайский юань. Наконец, в-четвертых, повышение роли региональных резервных валют и появление в их числе новых. Предполагается, что множественность резервных валют поддержит тенденцию к многополярности мира и будет способствовать большей ответственности денежных властей соответствующих стран (поскольку резервные валюты станут конкурировать между собой).

По данному вопросу пока идут дискуссии – преимущественно политические. Однако очевидно, что валюту нельзя «назначить» резервной. Выдвижение на эту роль происходит естественным путем, в результате проведения властями данной страны ответственной денежной политики, повышающей международную привлекательность ее национальной валюты.

*Глобальные дисбалансы.* Вопрос о глобальных дисбалансах и путях их урегулирования также далек от решения. По сути, речь идет о модели посткризисного миропорядка, о соотношении экономических сил и роли отдельных стран и регионов. Окажется ли это «большая двадцатка», «восьмерка», «семерка» или «двойка»? И какими будут резервные валюты посткризисного мироустройства?

Здесь важен ответ на вопрос о перспективах новой конструкции международных экономических и политических отношений. Некоторые политики (З. Бжезинский, Г. Киссинджер) говорят о «большой двойке» (G2)<sup>1</sup>, а Н. Фергюсон с налетом провокативности – о Кимерике (Chimerica = China + America)<sup>2</sup>. Имеется в виду формирование глобального дисбаланса между ростом сбережений в развивающихся странах и увеличением потребления в развитых, прежде всего в США. Несмотря на выраженную тенденцию к созданию такой конструкции, ее нельзя воспринимать как данность. (Слишком много тенденций, казавшихся очевидными, на практике демонстрировали свою несостоятельность.) Однако от того, приведет ли она к реальному возникновению G2, зависит многое как в механизмах выхода из кризиса, так и в конфигурации посткризисного мира.

\* \* \*

Наличие системных проблем и вызовов обуславливает продолжительность кризиса, в который мир вступил в 2008 г., – порядка десяти лет. Речь идет о довольно длительном периоде нестабильности темпов роста, валютных режимов, политических систем. Скорее всего, нам предстоит «турбулентное десятилетие». Этот период не будет характеризоваться постоянным спадом и таким накалом страстей, как осенью 2008 г. Но вероятны колебания темпов роста, его неустойчивость с локальными подъемами и спадами, всплесками инфляции и попытками ее подавления.

---

<sup>1</sup> Brzezinski Z. The Group of Two that Could Change the World // The Financial Times. 2009. Jan. 14. P. 9.

<sup>2</sup> Ferguson N. The Ascent of Money: A Financial History of the World. The Penguin Press, 2008.

## Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

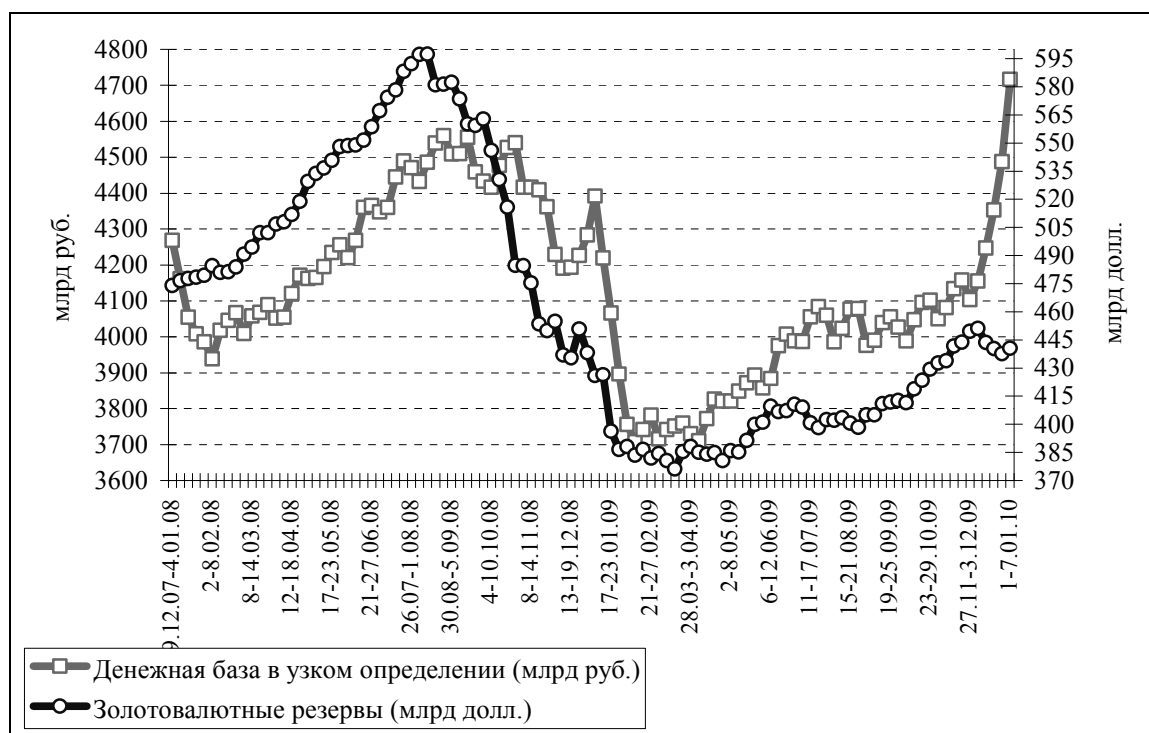
### 2.1. Денежно-кредитная политика в период кризиса

#### 2.1.1. Денежный рынок

Финансово-экономический кризис, начавшийся в России во второй половине 2008 г., в первую очередь затронул финансовый сектор экономики страны. В августе кризисные явления на мировом финансовом рынке, усугубленные военной операцией России в Южной Осетии, вызвали значительный отток капитала из страны. Кроме того, замедление экономического роста в крупнейших экономиках мира привело к масштабному ухудшению условий торговли России, вследствие чего приток валюты в РФ также резко сократился. В результате международные резервы страны начали стремительно уменьшаться, так как Банк России расходовал их на поддержание курса рубля. Кроме того, укрепление доллара к евро на мировом валютном рынке вызвало снижение долларовой стоимости части резервов, номинированной в евро.

Быстрое уменьшение объема международных резервов продолжалось вплоть до конца января 2009 г. в результате проведения Банком России политики плавной девальвации рубля. Лишь стабилизация цен на энергоносители и окончание острой фазы мирового экономического кризиса позволили остановить стремительное падение резервов. В феврале–апреле 2009 г. динамика международных резервов носила колебательный характер. При этом минимума резервы достигли в середине марта: на тот момент они составляли 376,1 млрд долл., тогда как их максимальное значение в размере 597,5 млрд долл. фиксировалось в начале августа 2008 г. Следовательно, плавная девальвация «стоила» Банку России порядка трети международных резервных активов (с учетом того, что отчасти снижение резервов было обусловлено ростом курса доллара по отношению к евро). Фактически данная политика позволила экономическим агентам (прежде всего коммерческим банкам) получить прибыль за счет предсказуемого движения обменных курсов. Можно предположить, что в случае одномоментного снижения курса рубля до уровня порядка 35 рублей за доллар равновесие на валютном рынке также было бы достигнуто, однако цена снижения курса для органов денежно-кредитного регулирования оказалась бы меньшей. В то же время плавный характер обесценивания рубля позволил несколько сгладить негативные социальные последствия падения курса национальной валюты.

По мере стабилизации мировых финансовых рынков и некоторого восстановления цен на основные товары российского экспорта объем международных резервов РФ в мае 2009 г. вновь начал расти и в ноябре–декабре превышал уровень 440 млрд долл. (рис. 1). Таким образом, несмотря на значительное сокращение резервов, их объем остается достаточно большим по международным меркам (по состоянию на декабрь 2009 г. международные резервы России были третьими по объему в мире после резервов Китая и Японии). По всей видимости, в случае сохранения цен на нефть в коридоре 60–70 долл. за баррель и выше в среднесрочном периоде будет наблюдаться стабилизация либо некоторый рост международных резервов РФ.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 1. Динамика денежной базы и международных резервов в 2008–2009 гг.

В динамике денежного предложения в течение кризиса также можно выделить несколько подпериодов. Как уже отмечалось выше, во второй половине 2008 г. наблюдалось снижение золотовалютных резервов РФ в результате продажи Банком России валюты для поддержания курса рубля. Однако значительный рост кредитования Банком России коммерческих банков (за июль–декабрь 2008 г. прирост средств, полученных кредитными организациями от ЦБ РФ, превысил 3,3 трлн руб.) все-таки привел к небольшому (+2,9%) приросту денежной базы за вторую половину 2008 г. В январе 2009 г. в условиях масштабного оттока капитала частного сектора произошло наиболее значительное сокращение денежной базы за период кризиса (–22,4%), вызванное прежде всего уменьшением объема наличных денег (–14,5%) и остатков средств на корреспондентских счетах кредитных организаций в Банке России (более чем в 2 раза) в результате снижения золотовалютных резервов на 40,2 млрд долл. (см. табл. 1). Отток ликвидности из банковского сектора в январе был частично компенсирован ростом кредитования ЦБ РФ российских банков. Так, объем выданных ЦБ РФ банкам кредитов за январь 2009 г. вырос на 325,3 млрд руб. (на 8,8%).

В феврале-марте 2009 г. величина денежной базы в широком определении существенно не менялась вследствие некоторой стабилизации ситуации на валютном рынке и оставалась на уровне порядка 4,3 трлн руб. В апреле–декабре 2009 г. в условиях восстановления мировой экономики, роста цен на основные товары российского экспорта и укрепления курса рубля на фоне роста бюджетных расходов объем денежной базы увеличился на 50,4%. Основными источниками увеличения денежной базы было расходование средств Резервного фонда, а также покупки ЦБ РФ валюты. В частности, использование средств Резервного фонда для финансирования бюджетного дефицита привело

к увеличению денежного предложения на величину более 2 трлн руб. В то же время сокращение кредитования Банком России коммерческих банков позволило обеспечить менее стремительный рост денежной базы.

Таким образом, использование средств Резервного фонда в 2009 г. начало вносить существенный вклад в увеличение денежного предложения. Если на 1 января 2009 г. совокупный объем Фонда национального благосостояния и Резервного фонда составил 6612,1 млрд руб. (225,1 млрд долл., или 15,9% ВВП) (+2763 млрд руб. по сравнению с 1 января 2008 г.), то на 1 января 2010 г. объем данных фондов равнялся 4599,5 млрд руб. (152,4 млрд долларов США, или 11,8% ВВП). Быстрое наращивание бюджетных расходов может вновь привести к стремительному увеличению денежного предложения: по итогам декабря 2009 г. темп прироста денежной базы в широком определении уже достиг 24% и оказался самым значительным с декабря 2003 г. При этом возможности ЦБ РФ по стерилизации избыточного денежного предложения за счет возврата кредитов, выданных ранее коммерческим банкам, будут меньшими, чем в марте–августе 2009 г.

Таблица 1

Динамика денежной базы в широком определении в 2008–2009 гг. (млрд руб.)

	1.07.2008	1.10.2008	1.01.2009	1.04.2009	1.07.2009	1.10.2009	1.01.2010
Денежная база (в широком определении)	5 422,9	5 317,8	5578,7	4298,8	4967,6	4803,7	6467,3
В том числе:							
наличные деньги в обращении с учетом остатков в кассах кредитных организаций	4 077,2	4 285,3	4372,1	3658	3908,1	3869,2	4622,9
корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	592,4	702,9	1027,6	431,7	471,4	545,4	900,3
обязательные резервы	360,3	152,1	29,9	33,3	61,8	153,9	151,4
депозиты кредитных организаций в Банке России	369,3	154	136,6	163,4	508,8	216,9	509
облигации Банка России у кредитных организаций	23,7	23,5	12,5	12,4	17,5	18,4	283,7

Источник: ЦБ РФ.

Если проанализировать изменение структуры активов в балансе ЦБ РФ (см. табл. 2), то можно заметить, что в острую фазу кризиса (осень–зима 2008–2009 гг.) наибольший прирост продемонстрировали кредиты и депозиты, предоставленные российским кредитным организациям, а средства, размещенные у нерезидентов<sup>1</sup>, наоборот, сокращались. По мере восстановления мировых финансовых рынков весной–летом 2009 г. ЦБ РФ постепенно сокращал кредитование банков. При этом одновременно наблюдалось уменьшение средств на счетах правительства России в ЦБ РФ. Иными словами, в результате кризисных явлений основным источником формирования денежного предложения стали операции ЦБ РФ по рефинансированию кредитных организаций, что соответствует практике, сложившейся в большинстве развитых стран. В такой ситуации значительно большую роль, чем ранее, приобретают процентные ставки по кредитам ЦБ РФ, с помощью которых он может оказывать существенное влияние на ситуацию в

<sup>1</sup> Данная статья отражает изменение международных резервных активов Банка России.



денежно-кредитной сфере. В то же время по мере расходования средств Резервного фонда денежное предложение в стране растет, и Банк России не допускает избыточного его увеличения за счет сокращения чистого кредита коммерческим банкам. Однако его возможности по уменьшению кредитования кредитных организаций являются ограниченными. Дальнейшее расходование средств со счетов правительства РФ в Банке России может привести к ускорению темпов роста денежного предложения, которое в случае обострения ситуации на финансовых рынках в виде роста финансовой нестабильности в мире и снижения склонности инвесторов к риску способно создать понижательное давление на курс рубля, а также вызвать увеличение инфляции.

Заметим, что выдача кредитов кредитным организациям осенью 2008 г. (в условиях ожидавшейся девальвации) не позволяла решить ни проблему ликвидности в банковской сфере, ни проблему увеличения кредитования реального сектора, так как Банк России за счет фактически предопределенной плавной девальвации создал очень прибыльный актив – валюту, который оказался значительно более прибыльным и менее рискованным, чем альтернативные направления инвестиций. В результате полученные банками от ЦБ РФ деньги сразу уходили на валютный рынок и возвращались ЦБ, теряющему резервы. Таким образом, плавная девальвация позволила финансовому сектору заработать дополнительную прибыль, что смягчило кризис ликвидности в банковской системе, однако стоила, как мы уже отмечали, Банку России трети международных резервных активов и привело к возникновению ажиотажа на валютном рынке.

Таблица 2

**Баланс Банка России в 2008–2009 гг.**

	1.08.2008		1.01.2009		1.12.2009	
	млрд руб.	% активов / пассивов	млрд руб.	% активов / пассивов	млрд руб.	% активов / пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	13653,9	93,2	12091,1	71,3	12448,2	80,4
Кредиты и депозиты	69,2	0,5	3871,3	22,8	1707,7	11,0
Драгоценные металлы	382,2	2,6	450,3	2,7	746,4	4,8
Ценные бумаги	442	3,0	441	2,6	459,7	3,0
Прочие активы	103,1	0,7	110	0,6	120,8	0,8
<b>Итого по активам</b>	<b>14650,3</b>	<b>100</b>	<b>16963,7</b>	<b>100</b>	<b>15482,6</b>	<b>100</b>
Наличные деньги в обращении	4153,9	28,4	4378,2	25,8	4024,9	26,0
Средства на счетах в Банке России	9729,8	66,4	10237,6	60,4	8520,7	55,0
<i>В т.ч. правительства России</i>	7145,9	48,8	7093,9	41,8	5441,6	35,1
<i>кредитных организаций-резидентов</i>	1097,6	7,5	2010,1	11,8	1214	7,8
Средства в расчетах	50,3	0,3	16,1	0,1	52,2	0,3
Выпущенные ценные бумаги	40,7	0,3	12,5	0,1	111	0,7
Прочие пассивы	201,6	1,4	319,2	1,9	823,7	5,3
Капитал	474,1	3,2	1902,4	11,2	1950,1	12,6
Прибыль отчетного года	0	0,0	97,8	0,6	0	0,0
<b>Итого по пассивам</b>	<b>14650,3</b>	<b>100</b>	<b>16963,7</b>	<b>100</b>	<b>15482,6</b>	<b>100</b>

Источник: ЦБ РФ.

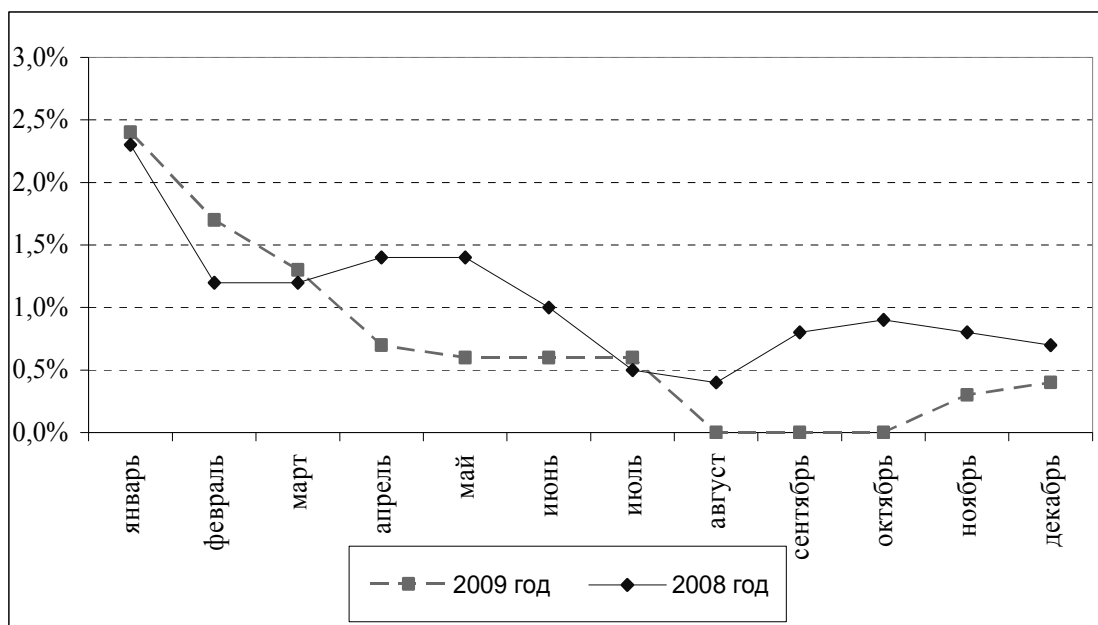
Денежная масса  $M_2$  в национальном определении увеличилась за 2008 г. лишь на 1,7% и составила на 1 января 2009 г. 13493,2 млрд руб., или 32,5% ВВП (на 1 января 2008 г. денежный агрегат  $M_2$  равнялся 13272,1 млрд руб., или 40,2% ВВП). Основными причинами столь медленного роста денежного предложения стали продажа Банком России международных резервных активов для поддержания курса рубля, а также сни-

жение кредитной активности банковской системы вследствие кризиса. За 2009 г. денежная масса выросла на 16,3% и достигла к 1 января 2010 г. уровня 15697,7 млрд руб. (40,2% ВВП). Следовательно, в 2009 г. монетизация ВВП РФ вернулась на докризисный уровень. Сжатие денежной массы в 2009 г. наблюдалось лишь в январе, когда по итогам месяца она снизилась на 11,1% в результате масштабных валютных интервенций Банка России. В условиях высокой неопределенности относительно дальнейших трендов экономического развития РФ прирост денежного предложения в среднесрочной перспективе будет во многом определяться внешнеэкономической конъюнктурой, скоростью восстановления экономики и кредитной активностью банковского сектора.

### 2.1.2. Инфляционные процессы

В первой половине 2008 г. инфляция оставалась высокой по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года (рис. 2). При этом быстрое увеличение денежного предложения в конце 2007 г. ускоряло рост цен. Но во второй половине 2008 г. из-за сокращения международных резервных активов, продаваемых ЦБ РФ для поддержания курса рубля, денежное предложение начало сокращаться, а темп роста цен – замедляться. В целом по итогам года ИПЦ достиг 13,3% по сравнению с 11,9% в 2007 г. При этом за сентябрь–декабрь 2008 г. потребительские цены в среднем по стране увеличились на 3,2% (4,8% за аналогичный период 2007 г.).

Однако снижение курса рубля в начале 2009 г. вызвало ускорение роста цен, тогда как сокращение внутреннего и внешнего спроса продолжало сдерживать их рост. По мере стабилизации курса рубля спад экономической активности стал определяющим для инфляционных процессов, и по итогам года ИПЦ в РФ составил 8,8%. Рассмотрим динамику ИПЦ в 2009 г. более подробно.



Источник: Росстат.

Рис. 2. Динамика ИПЦ в РФ (ежемесячные значения) в 2008–2009 гг.

Платные услуги населению подорожали за 2009 г. на 11,6% (15,9% в 2008 г.). За январь–декабрь сильнее всего выросли цены на жилищно-коммунальные услуги (+19,6%), услуги дошкольного воспитания (+16,2%), медицинские услуги (+13,9%). Таким образом, платные услуги населению внесли наиболее значительный вклад в прирост ИПЦ в 2009 г. Непродовольственные товары за 2009 г. подорожали в среднем на 9,7% (за 2008 г. прирост составил + 8%). В январе–декабре больше всего увеличились цены на табачные изделия (+ 18,7%), медикаменты (+17,6%), моющие и чистящие средства (+12,6%) и одежду и белье (+11%). За январь–декабрь 2009 г. в группе продовольственных товаров цены выросли на 6,1% (16,5% за аналогичный период предыдущего года) (табл. 3). За 2009 г. основной вклад в рост цен на продовольственные товары внесло удорожание сахара-песка (+42,7%), рыбы и морепродуктов (+10,6%) и алкогольных напитков (+8,9%). Рост базового индекса потребительских цен за 2009 г. достиг 8,3% (за аналогичный период 2008 г. – 13,6%). Таким образом, основными факторами замедления инфляции в 2009 г. стали снижение внутреннего спроса в результате кризиса, медленный рост денежного предложения на протяжении первых трех кварталов, а также удешевление ряда импортных товаров (прежде всего продовольственных) на мировом рынке.

Из приведенных в табл. 3 данных видно, что важнейшим компонентом инфляции в 2006–2009 гг. стал рост тарифов на услуги ЖКХ, оплата которых составляет существенную часть расходов домохозяйства и цены на которые выросли за 2006–2009 гг. почти в 2 раза. В группе непродовольственных товаров отметим рост стоимости автомобильного бензина на фоне восстановления цен на энергоносители, а также весьма умеренное удорожание строительных материалов, вызванное глубоким спадом в строительстве. Наконец, важно отметить резкое замедление в 2009 г. темпов роста цен на продовольственные товары.

*Таблица 3*

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды товаров  
и услуг в 2006–2009 гг. (%)**

	2006	2007	2008	2009	2006–2009
<b>ИПЦ</b>	<b>9,0</b>	<b>11,9</b>	<b>13,3</b>	<b>8,8</b>	<b>50,4</b>
Продовольственные товары	8,7	15,6	16,5	6,1	55,3
<i>Масло сливочное</i>	6,8	40,3	10,5	7,9	78,7
<i>Макаронные изделия</i>	4,7	23,6	33,8	1,6	75,9
<i>Хлеб и хлебобулочные изделия</i>	11,1	22,4	25,9	2,4	75,3
<i>Крупа и бобовые</i>	12,1	24,7	25,8	-2,5	71,5
<i>Молоко и молочная продукция</i>	8,7	30,4	12,2	2,3	62,7
<i>Рыба и морепродукты</i>	7,8	9,0	15,1	10,6	49,6
<i>Масло подсолнечное</i>	-1,2	52,3	22,1	-19,8	47,3
<i>Мясо и птица</i>	5,9	8,4	22,2	5,0	47,3
Непродовольственные товары	6,0	6,5	8,0	9,7	33,7
<i>Строительные материалы</i>	11,5	16,2	11,3	2,1	47,2
<i>Бензин автомобильный</i>	10,9	8,5	1,2	8,0	31,5
Платные услуги населению	13,9	13,3	15,9	11,6	66,9
<i>Услуги дошкольного воспитания</i>	28,5	11,8	20,7	16,2	101,5
<i>Жилищно-коммунальные услуги</i>	17,9	14,0	16,4	19,6	87,1
<i>Санаторно-оздоровительные услуги</i>	15,2	15,6	21,2	9,5	76,7
<i>Услуги организаций культуры</i>	15,6	14,5	15,5	11,3	70,2
<i>Услуги пассажирского транспорта</i>	14,2	13,6	22,5	6,5	69,3

Источник: Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы роста потребительских цен в РФ и других странах СНГ (табл. 4).

Таблица 4

**Индексы потребительских цен в странах СНГ в 2000–2009 гг.  
( в % к аналогичному периоду предыдущего года)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	январь– сентябрь 2009
Азербайджан	2	2	3	2	7	10	8	17	21	2,1
Армения	–1	3	1	5	7	1	3	4	9	2,9
Белоруссия	169	61	43	28	18	10	7	8	15	13,9
Казахстан	13	8	6	6	7	8	9	11	17	7,8
Киргизия	19	7	2	3	4	4	6	10	25	9,1
Молдавия	31	10	5	12	12	12	13	12	13	0,2
Россия	20	19	15	12	12	11	9	12	14	12,5
Таджикистан	24	37	10	17	7	8	12	22	20	7,2
Украина	28	12	1	5	9	14	9	13	25	16,8

Источник: Межгосударственный статистический комитет СНГ (<http://www.cisstat.com/>).

Можно заметить, что во всех странах СНГ инфляция в 2009 г. замедлилась. При этом финансовый кризис, поразивший мировую экономику, оказывал на инфляционные процессы в России и других странах СНГ двойное воздействие.

С одной стороны, девальвация национальной валюты вызвала увеличение цен на импортные товары и рост инфляционных ожиданий. Кроме того, инфляционные ожидания увеличивались вследствие роста финансовой нестабильности. Наконец, замедление экономической активности привело к уменьшению спроса на деньги при снижении доверия экономических агентов к банковской системе, переводу рублевых сбережений в валютные.

С другой стороны, резкое замедление темпов роста денежного предложения привело к снижению монетарной инфляции. Отметим, что сжатие денежного предложения в период острой фазы кризиса происходило несмотря на значительные антикризисные расходы правительства – вследствие массового перевода средств экономических агентов в валюту и снижения денежного мультипликатора. Наконец, резкое сжатие совокупного спроса также оказывает существенное понижательное давление на цены.

Таким образом, в российских условиях сокращение денежного предложения и совокупного спроса привело к замедлению инфляции. В то же время стабилизация ситуации на мировых рынках, начавшаяся в апреле, и рост цен на энергоносители привели весной 2009 г. к значительному снижению ожиданий дальнейшего снижения курса рубля. Восстановление цен на основные товары российского экспорта, приток частного капитала в РФ в IV квартале 2009 г., а также финансирование бюджетного дефицита за счет средств Резервного фонда вызвали всплеск денежного предложения в конце года. В случае продолжения развития указанных тенденций инфляция по итогам 2010 г. может не продемонстрировать дальнейшего снижения и остаться на уровне 8–9%.

### 2.1.3. Состояние платежного баланса<sup>1</sup> и валютный рынок

Устойчивость платежного баланса РФ в 2009 г. традиционно поддерживалась за счет экспорта товаров, прежде всего продукции ТЭК. В то же время мировой финансовый кризис привел к падению цен на основные товары российского экспорта, вследствие чего их экспорт из РФ по итогам года снизился на 35,7% по сравнению с предыдущим годом. Однако восстановление цен на энергоносители и улучшение состояния мировой экономики с весны 2009 г. привели к стабилизации платежного баланса. В результате по итогам года платежный баланс страны выглядит достаточно устойчиво, однако в среднесрочном периоде стабильности платежного баланса может угрожать как углубление мирового кризиса, так и опережающий рост импорта в РФ по сравнению с экспортом из нее.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса РФ за 2009 г., положительное сальдо счета текущих операций составило 47,5 млрд долл., т.е. сократилось на 53,6% по сравнению с 2008 г. (см. табл. 5). В том числе положительное сальдо торгового баланса уменьшилось на 38,5% (со 139,7 млрд до 110,6 млрд долл.), при этом экспорт товаров снизился на 35,7% (с 371,6 млрд до 303,3 млрд долл.), а импорт товаров сократился на 34% (с 291,9 млрд до 192,7 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 62,8% в общем объеме экспорта (в 2006 г. – 62,8%, в 2007 г. – 61,7%, а в 2008 г. – 65,8%) (рис. 3). Таким образом, как и в предыдущие годы, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от движения цен на энергоносители и другие важнейшие товары российского экспорта на мировых рынках. Из данных, представленных на рис. 4, видно, что связь между мировыми ценами на нефть и сальдо торгового баланса России, наблюдавшаяся в 2002–2008 гг., проявлялась и в течение 2009 г.

Дефицит баланса услуг составил 19,8 млрд долл. и уменьшился (по абсолютной величине) по сравнению с 2008 г. на 20,8%. Экспорт услуг достиг 42,4 млрд долл., снизившись относительно предыдущего года на 8,9 млрд долл. (–17,4%). Импорт услуг за 2009 г. сократился на 18,6% и достиг 62,1 млрд долл.

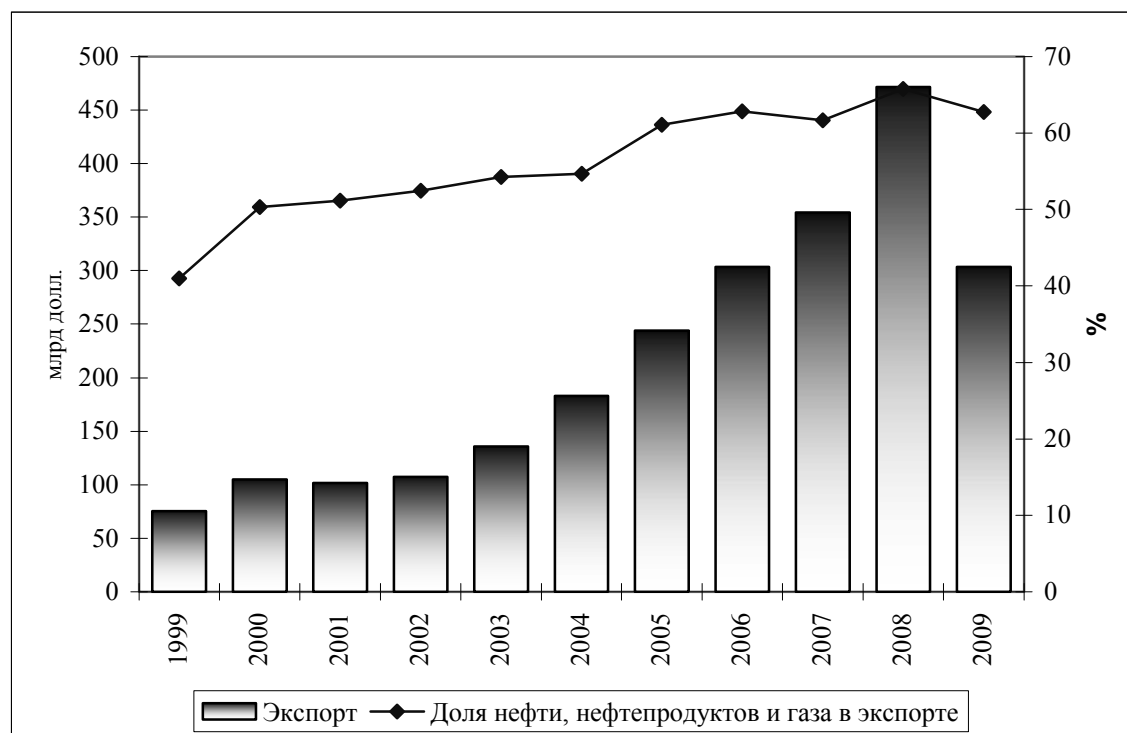
Баланс оплаты труда в 2009 г. снизился по абсолютной величине и составил –8,7 млрд долл. (в 2008 г. –14,2 млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2009 г. по сравнению с 2008 г. уменьшился на 10,4% и достиг 31,4 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению сократились с 55,2 млрд до 30 млрд долл., что определялось существенным снижением показателя по нефинансовым предприятиям (с 28,2 млрд до 14,2 млрд долл.) и органам денежно-кредитного регулирования (с 18,3 млрд до 6,9 млрд долл.). Сокращение доходов к получению объяснялось мировым финансовым кризисом, а также снижением объема инвестиций за рубеж. Уменьшение доходов к выплате по нефинансовым предприятиям с 73,7 млрд до 46,4 млрд долл. определилось сокращением общих доходов к выплате с 90,2 млрд до 61,4 млрд долл.

Баланс текущих трансфертов<sup>2</sup> в 2009 г. составил –3,2 млрд долл. (вырос на 4,2% по сравнению с 2008 г.).

---

<sup>1</sup> Анализ платежного баланса выполнен на основе предварительных данных ЦБ РФ [http://cbr.ru/statistics/credit\\_statistics/print.asp?file=bal\\_of\\_payments\\_est.htm](http://cbr.ru/statistics/credit_statistics/print.asp?file=bal_of_payments_est.htm)

<sup>2</sup> По информации ЦБ РФ, текущие трансферты увеличивают уровень располагаемого дохода и потребления товаров и услуг получателя и уменьшают располагаемый доход и потенциальные возможности по



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 3. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭКа в 1999–2009 гг.

Таким образом, в 2009 г. основным фактором сохранения значительного положительного сальдо счета текущих операций платежного баланса России стало восстановление достаточно высоких цен на основные товары российского экспорта во II–IV кварталах. Заметим, что, несмотря на опасения по поводу возможных трудностей с обслуживанием внешнего долга частного сектора, вызванных кризисом, задолженность российских банков и нефинансового сектора перед иностранными экономическими агентами сократилась (см. табл. 5), что стало следствием реструктуризации части задолженности на фоне заметного сокращения привлечения новых долгов. В среднесрочной перспективе можно ожидать восстановления темпов роста внешнего долга, причем как частного, так и государственного сектора экономики, вследствие недостатка и высокой стоимости финансовых ресурсов внутри страны.

требления донора, например гуманитарную помощь в форме потребительских товаров и услуг. Текущие трансферты отражаются в счете текущих операций. Трансферты, не являющиеся текущими, по определению являются капитальными. Капитальные трансферты приводят к изменению в объеме активов или обязательств донора и получателя и отражаются в счете операций с капиталом. Если донор и получатель являются нерезидентами по отношению друг к другу, капитальный трансферт приводит к изменению в уровне национального богатства экономик, которые они представляют. Пример капитальных трансфертов представляет безвозмездная передача прав собственности на основные фонды, прощение долгов.

Таблица 5

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга  
в 2007–2009 гг. (млрд долл.)**

Статьи баланса	2007					2008					2009				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.*	Год*
Счет текущих операций	22,6	14,5	15,7	24,2	77	38,0	26,2	29,7	8,5	102,4	9,3	7,6	15,0	15,6	47,5
Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами**	14,5	48,4	-3,7	26,5	85,7	-25,6	35,7	-9,6	-135,5	-135,2	-32,0	3,2	-25,4	9,0	-45,2
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» – рост резервов)	-32,9	-65,5	-7,9	-42,6	-148,9	-6,4	-64,2	-15,0	131,1	45,3	30,5	-14,2	9,1	-28,8	-3,5
Чистые ошибки и пропуски	-4,1	2,6	-4,1	-8,2	-13,8	-6,0	2,4	-5,0	-4,0	-12,6	-7,7	3,5	1,3	4,1	1,1
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)	41,8	44,2	38,6	33,2	157,8	13,6	51,1	12,5	-67,7	9,5	-32,8	21,3	9,8	-8,5	-10,2
Изменение внешнего государственного долга РФ	3,6	-3,2	3,5	-6,1	-2,2	-5,4	-2,1	3,9	-10	-13,6	-2,4	4	9,5	0,9	12
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	38,3	47,3	35,2	39,3	160,1	18,9	53,3	8,6	-57,8	23	-30,5	17,3	0,4	-9,5	-22,3

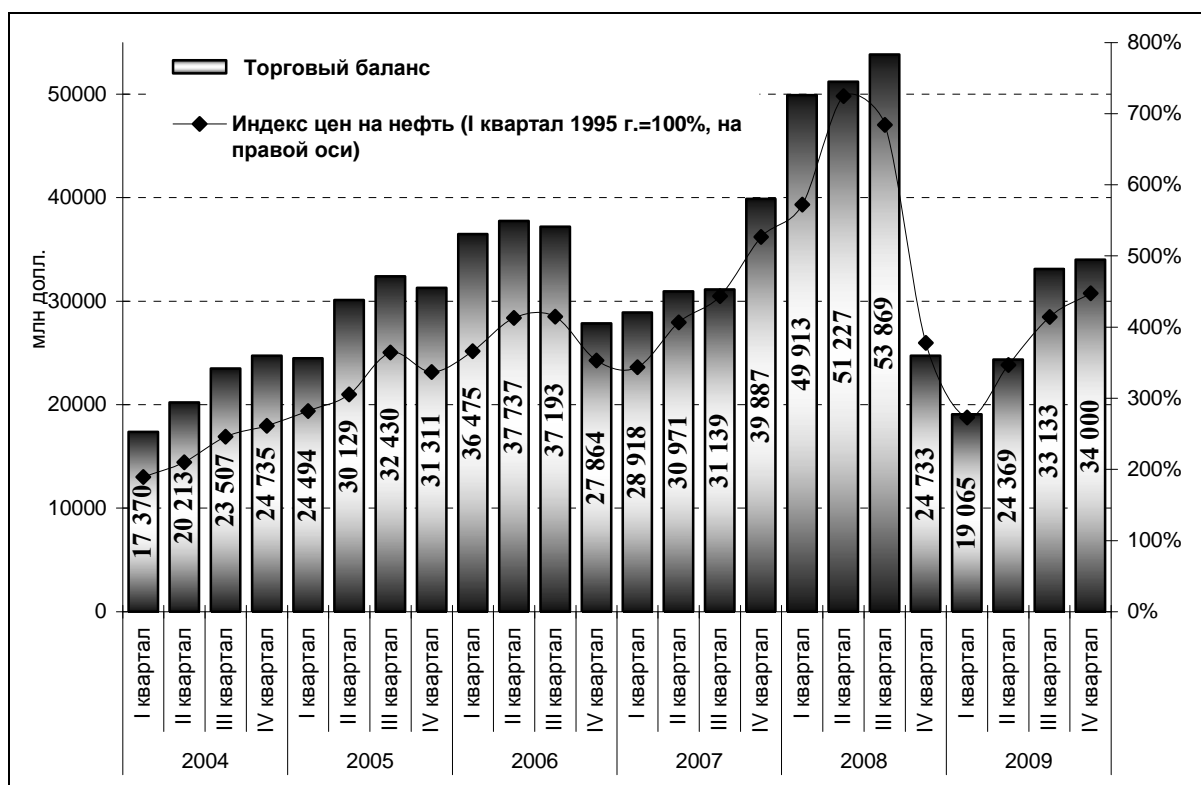
\* Предварительная оценка.

\*\* Без учета валютных резервов.

Источник: Банк России.

В 2009 г. сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами значительно снизилось по абсолютной величине, составив -45,2 млрд долл., что было обусловлено стабилизацией ситуации в мировой экономике. Баланс капитальных трансфертов в 2009 г. сложился в размере -11,7 млрд долл. Таким образом, без учета капитальных трансфертов в 2009 г. дефицит финансового счета равнялся -33,5 млрд долл.

Прирост обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам года составил лишь 6,3 млрд долл., что в 14,6 раза меньше показателя предыдущего года (92,4 млрд долл.).



Источник: ЦБ РФ, IFS, расчеты ИЭПП.

Рис. 4. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2004–2009 гг.

Федеральные органы управления в 2009 г. стали нетто-заемщиками по отношению к нерезидентам. Их внешние обязательства выросли на 0,8 млрд долл., что стало результатом продажи нерезидентам долговых ценных бумаг правительства России. По субъектам Российской Федерации сальдо внешних обязательств практически не изменилось. Рост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2009 г. достиг 11,6 млрд долл. в основном из-за проведения Банком России операций РЕПО с иностранными контрагентами.

Продолжение мирового финансового кризиса, вызвавшее резкое уменьшение возможностей российских экономических агентов по привлечению иностранных заимствований, а также активная реструктуризация привлеченных кредитов привели к тому, что обязательства банковского сектора перед нерезидентами сократились за год на 43,7 млрд долл. Инвестиции экономических агентов других стран в нефинансовый сектор России составили 37,4 млрд долл. (97,1 млрд долл. в 2008 г.). Таким образом, вложения нерезидентов в нефинансовый сектор в 2009 г. резко снизились по сравнению с 2008 г., однако значительно превысили инвестиции в банковский сектор. При этом объем прямых инвестиций в нефинансовый сектор составил за год 38,2 млрд долл. по сравнению с 63 млрд долл. в 2008 г., а прирост портфельных инвестиций – лишь 4 млрд долл. против их оттока в размере 16 млрд долл. годом ранее. Объем задолженности нефинансового сектора по ссудам и займам перед нерезидентами снизился за 2009 г. на 5,2 млрд долл.



Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) выросли за 2009 г. на 39,8 млрд долл. (в 2008 г. – на 228 млрд долл.).

При этом иностранные активы федеральных органов управления сократились на 10,2 млрд долл., а банков – на 11,2 млрд долл. Внешние активы органов денежно-кредитного регулирования практически не изменились.

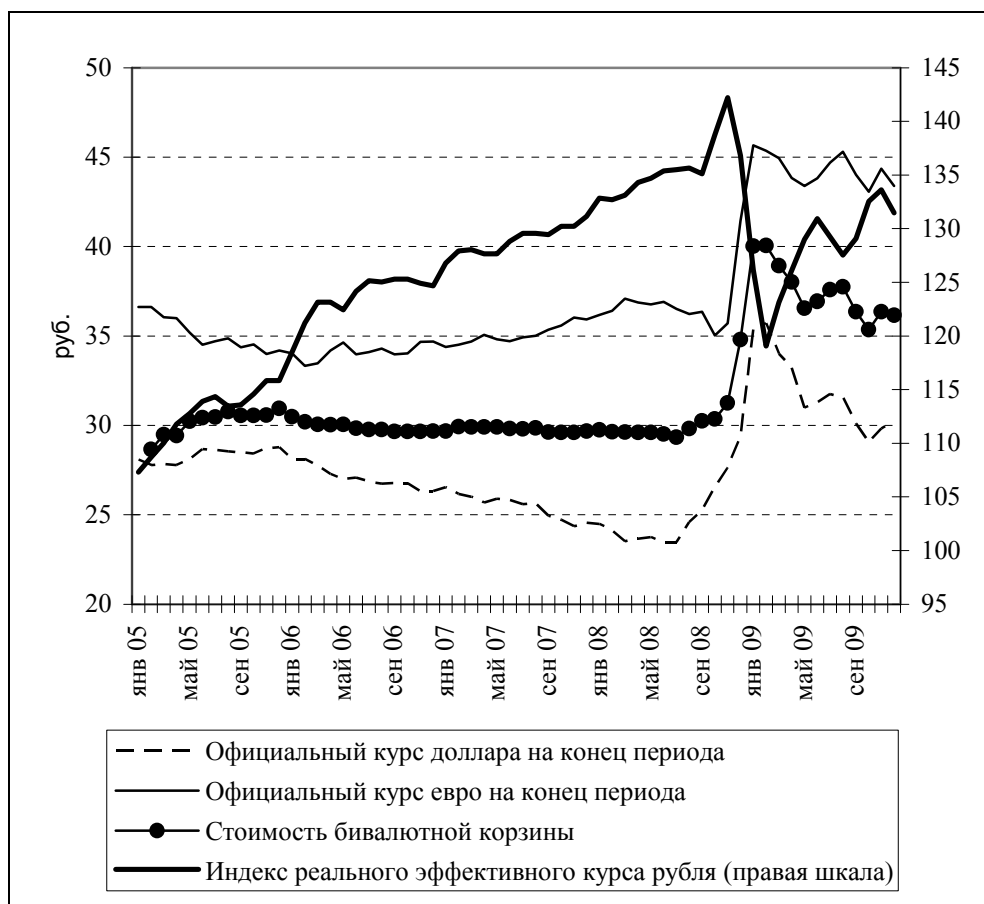
Вывоз капитала из сектора нефинансовых предприятий и домашних хозяйств по сравнению с 2008 г. уменьшился на 61,8% и составил 61,2 млрд долл. Объем «своевременно не полученной экспортной выручки, не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам, переводов по фиктивным операциям с ценными бумагами» по сравнению с 2008 г. также снизился и составил 26,5 млрд долл. При этом важно отметить, что значительные изменения произошли в динамике статьи «наличная иностранная валюта», которая свидетельствует о том, что в 2009 г. вывоз наличной иностранной валюты в РФ составил 3,9 млрд долл. по сравнению с ввозом 25 млрд долларов в 2008 г. Иными словами, при начавшемся осенью 2008 г. ослаблении рубля к бивалютной корзине (как в номинальном, так и в реальном выражении) население и нефинансовый сектор начали вновь – впервые с 1997 г. – активно приобретать валюту. Однако в 2009 г. по мере стабилизации ситуации на финансовых рынках и возобновления укрепления рубля ажиотаж на валютном рынке утих.

Заметим, что во время острой фазы кризиса в ноябре 2008 г. – феврале 2009 г., характеризовавшейся масштабным оттоком капитала и непрерывным понижением цен на энергоносители, Банк России допустил плавное снижение стоимости рубля к бивалютной корзине. В ситуации значительного сокращения валютных поступлений в страну поддержание прежнего курса могло быть обеспечено лишь в течение ограниченного промежутка времени за счет расходования международных резервных активов. При этом, так как Банк России осуществлял постепенное снижение курса рубля, покупка валюты экономическими агентами стала сравнительно низкорискованным и высокодоходным инвестиционным инструментом, что приводило ко все возрастающему спросу на валюту и необходимости расходовать все больше средств из международных резервных активов.

На наш взгляд, одномоментное ослабление курса рубля с последующим поддержанием нового объявленного уровня являлось наилучшим вариантом действий в сложившейся ситуации, так как позволило бы ЦБ РФ избежать дальнейшей траты резервов, а также снизить девальвационные ожидания. Вопросы вызывает лишь выбор момента резкого снижения курса рубля. Можно предположить, что в целях экономии золотовалютных резервов на данный шаг можно было бы пойти значительно раньше начала 2009 г.

В результате в целом за декабрь–февраль реальный эффективный курс рубля снизился на 16,3% (см. *рис. 5*). Однако в результате стабилизации на финансовых рынках России и мира, произошедшей весной, и последовавшего за ней роста цен на энергоносители реальный эффективный курс рубля вновь начал расти, отыграв к октябрю больше 40% стоимости, потерянной в результате снижения курса. Курс доллара к евро также начал снижаться, после того как склонность инвесторов к риску вновь выросла. В результате официальный курс доллара к рублю за март–декабрь снизился на 5,48 руб.: к концу декабря 2009 г. курс доллара составил 30,24 руб. по сравнению с 35,72 руб.

на 28 февраля 2009 г. При этом рубль вырос по отношению к бивалютной корзине<sup>1</sup>: стоимость бивалютной корзины снизилась за март–декабрь на 3,90 руб. – с 40,05 до 36,16 руб. В результате курс евро к рублю в конце декабря составил 43,39 руб.



Примечание. При расчете индекса эффективного курса рубля за 100 принят уровень января 2002 г.  
Источник: ЦБ РФ, расчеты автора.

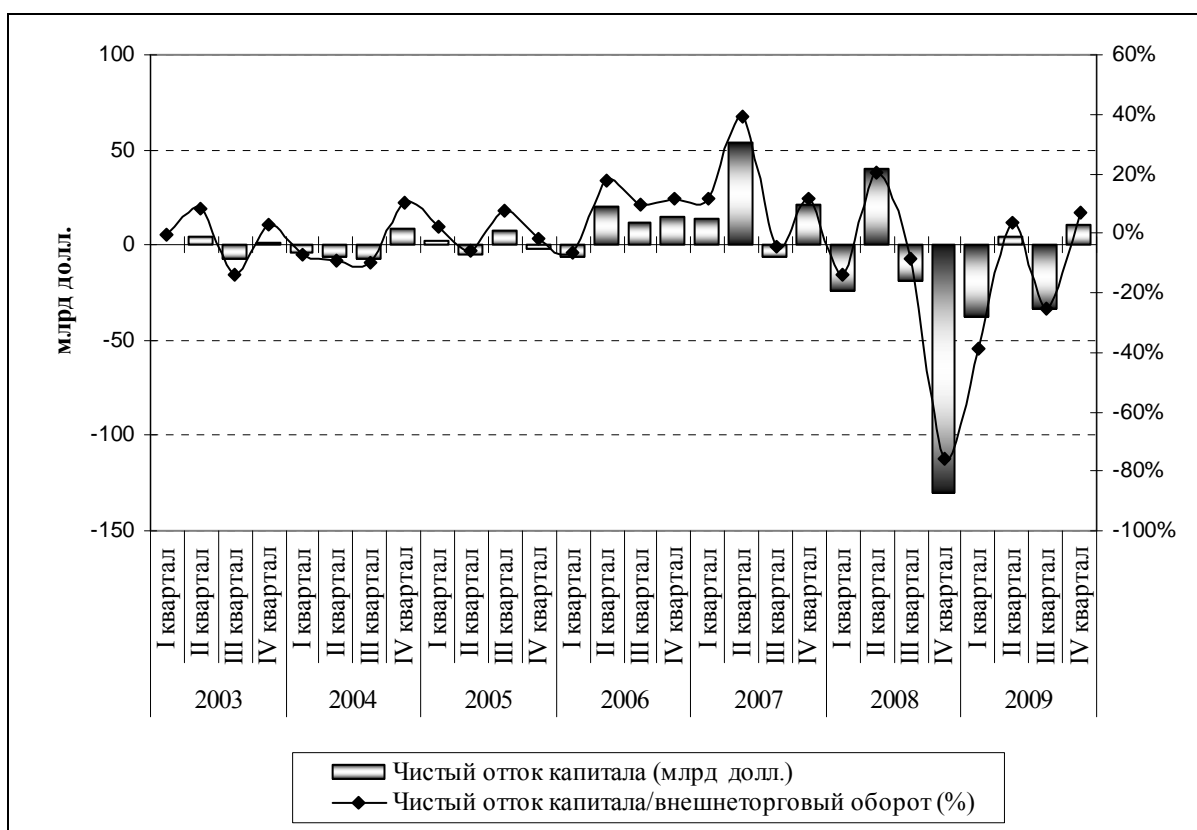
Рис. 5. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 г. – декабре 2009 г.

Таким образом, валютная политика, проводимая Банком России в течение кризисного периода, в целом обеспечивала сглаживание колебаний курса, не создавая при этом препятствий для его фундаментальных изменений. В частности, во второй половине 2009 г. размах курсовых колебаний превышал 15%. За счет повышения волатильности курса Банк России создает отрицательные стимулы для экономических агентов к игре на валютном рынке. В среднесрочном периоде Банк России намеревается придерживаться такой же тактики. Однако следует отметить, что в случае дальнейшего роста цен на энергоносители и возобновления масштабного притока капитала на рубль будет оказываться значительное повышательное давление, и ЦБ РФ может вновь начать скупать валюту, не допуская повышения номинального курса рубля. В этом случае денежно-

<sup>1</sup> Бивалютная корзина представляет собой операционный ориентир ЦБ РФ при проведении валютной политики. В настоящее время доля евро в корзине составляет 45%, а доллара – 55%.

кредитная политика фактически будет такой же, как и до кризиса, что может вновь привести к возникновению «пузырей» на финансовых рынках, если органам государственной власти не удастся создать дополнительные механизмы стерилизации избыточного денежного предложения.

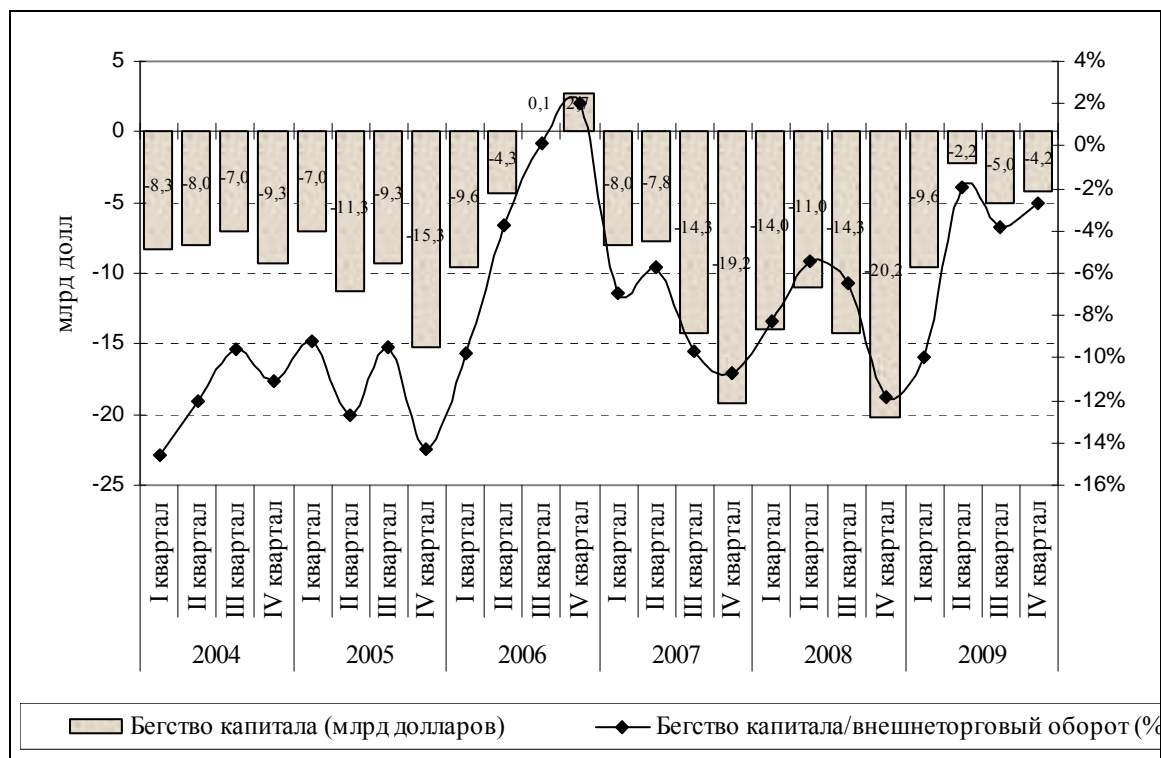
Одной из определяющих тенденций в динамике показателей платежного баланса в 2009 г. наряду с сокращением сальдо счета текущих операций платежного баланса являлась динамика чистого оттока капитала из нефинансового сектора, который достиг по итогам года 55,2 млрд долл. (в 2008 г. вследствие кризиса отток составил 132,8 млрд долл.) (см. рис. 6). В то же время в течение кризиса динамика движения частного капитала была неравномерной. В III квартале 2008 г. – I квартале 2009 г. чистый отток частного капитала равнялся 186,6 млрд долл. Во II квартале 2009 г. наблюдался незначительный приток на уровне 4,2 млрд долл., который вновь сменился оттоком в III квартале (–33,2 млрд долл.). В IV квартале 2009 г. на фоне роста уверенности иностранных инвесторов в стабильности российской экономики (по крайней мере в краткосрочном периоде) и желания заработать на укреплении рубля приток частного капитала составил 11,1 млрд долл.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 6. Динамика чистого оттока капитала в 2003–2009 гг.

В 2009 г. неофициальный отток капитала из страны (бегство капитала) (рис. 7) также значительно снизился по сравнению с 2008 г. и составил, по нашим оценкам<sup>1</sup>, порядка 21 млрд долл., что на 38,5 млрд долл. меньше, чем в 2008 г. Соответственно в 2009 г. наблюдалось снижение доли бегства капитала во внешнеторговом обороте с 7,8% в 2008 г. до 4,2%.



Источник: ЦБ РФ; расчеты ИЭПП.

Рис. 7. Динамика бегства капитала в 2004–2009 гг.

Среди других особенностей платежного баланса 2009 г. следует отметить по-прежнему высокую долю доходов от экспорта энергоносителей в экспорте товаров. Снижение цен на энергоносители в конце 2008 г. продемонстрировало уязвимость платежного баланса страны. Восстановление цен на нефть в 2009 г. и снижение курса рубля позволили стабилизировать платежный баланс. Однако по мере улучшения ситуации в российской экономике начал восстанавливаться и импорт. При этом если во II–III кварталах 2009 г. восстановление импорта товаров происходило медленнее, чем их экспорта, то в IV квартале темп прироста импорта практически достиг 24%, а экспорта – лишь 15%. В случае продолжения данной тенденции возможно возобновление снижения положительного сальдо счета текущих операций, что при прочих равных условиях создаст понижающее давление на курс рубля. Впрочем, отметим, что в IV квартале традиционно фиксируется сезонный всплеск импорта и его дальнейший быстрый рост на фоне стагнации в экономике вряд ли будет таким же.

<sup>1</sup> Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».

Что касается сальдо счета операций с капиталом и финансовыми инструментами, то в среднесрочном периоде динамика потоков капитала будет в значительной мере определяться ситуацией на мировых финансовых рынках. В случае продолжения тенденции плавного восстановления мировой экономики можно ожидать чистого притока частного капитала в РФ по итогам 2010 г.

#### 2.1.4. Основные мероприятия в области денежно-кредитной политики

Меры, принимавшиеся Банком России в целях обеспечения стабильности финансовой системы, можно условно разделить на две группы: *процентная политика и прочие меры*.

Если говорить о процентной политике ЦБ РФ в 2008–2009 гг., то ее можно разделить на два этапа. На первом этапе Банк России четыре раза (12 ноября, 1 декабря 2008 г., 2 и 9 февраля 2009 г.) повышал ставку рефинансирования. При этом до первого повышения ставки в период кризиса ЦБ РФ снизил ставки по ряду инструментов предоставления ликвидности кредитным организациям, не меняя при этом ставки рефинансирования. Данная мера была призвана облегчить банкам доступ к ликвидным ресурсам. В результате четырех повышений ставка рефинансирования выросла с 11 до 13% годовых, а ставки по кредитам ЦБ РФ коммерческим банкам увеличились на сопоставимую величину.

Основной причиной повышения процентных ставок стало желание ЦБ РФ увеличить стоимость ресурсов, привлекаемых у него кредитными организациями и вкладываемых затем в валютные активы. Напомним, что с 23 января 2009 г. ЦБ РФ установил верхнюю границу технического коридора бивалютной корзины на уровне 41 рубль за доллар и объявил о готовности поддерживать курс рубля на данной границе в течение как минимум нескольких месяцев. При этом уже 30 января стоимость бивалютной корзины превысила 40 руб. после окончания периода налоговых выплат и появления у банков свободной рублевой ликвидности. Учитывая, что еще в ноябре 2008 г. стоимость бивалютной корзины была ниже 30 руб., покупка валюты стала очень выгодным направлением вложений средств для российских экономических агентов. Девальвационные ожидания поддерживались низкими ценами на нефть, способствовавшими снижению валютных поступлений в страну, и оттоком капитала с развивающихся рынков. В такой ситуации Банк России решил ограничить возможности банков по покупке валюты, увеличив для них стоимость привлечения рублевых ресурсов. Одновременно с помощью такой меры Банк России продемонстрировал готовность поддерживать курс рубля на выбранном уровне, что способствовало снижению покупок валюты экономическими агентами и снижению активности спекулянтов на валютном рынке. Учитывая, что средства Банка России играли все большую роль в пассивах российских кредитных организаций (см. раздел 2.1.1.), такая политика действительно помогла снизить привлекательность покупок валюты на фоне заявлений руководства ЦБ РФ о том, что резкое сокращение импорта в конце 2008 г. – начале 2009 г. позволило сбалансировать счет текущих операций платежного баланса.

По мере стабилизации ситуации на финансовых рынках Банк России начал постепенно смягчать денежно-кредитную политику. В частности, в апреле–декабре 2009 г. ЦБ РФ семь раз снижал процентные ставки. За этот период ставка рефинансирования

была уменьшена с 13 до 8,75% годовых, а ставки по операциям Банка России – на 3,5–4,5 п.п. Причиной таких действий ЦБ РФ послужило то, что кредитование реального сектора экономики стало резко замедляться на фоне снижения инфляции. Замедление инфляции позволило Банку России снизить стоимость ресурсов, предоставляемых коммерческим банкам, не сильно меняя при этом величину ставок в реальном выражении, так как номинальные ставки поддерживались примерно на уровне инфляции.

Снижению процентных ставок способствовало также восстановление притока валюты в РФ из-за роста цен на основные товары российского экспорта и стабилизации экономической ситуации в мире. В случае дальнейшего замедления инфляции ЦБ РФ может вновь снизить процентные ставки. Однако, на наш взгляд, слишком резкое ослабление денежно-кредитной политики является в текущей ситуации неоправданным, так как может вновь вызвать ускорение инфляции на фоне роста бюджетного дефицита. Кроме того, необходимо помнить, что высокие ставки по кредитам реальному сектору, устанавливаемые банками, являются отражением не только стоимости привлечения ресурсов, но и высоких кредитных рисков, связанных с неопределенностью дальнейшей экономической динамики. Таким образом, оживление кредитования реального сектора станет следствием стабилизации российской экономики и восстановления внешнего спроса.

Отметим также, что в период кризиса процентные ставки ЦБ РФ впервые стали работающим инструментом денежно-кредитной политики. Это оказалось результатом увеличения доли кредитов Банка России в пассивах коммерческих организаций, для которых ресурсы, предоставляемые им ЦБ РФ, в условиях кризиса были практически единственным источником сравнительно недорогих финансовых средств. При этом увеличение денежного предложения в стране за счет покупки Банком России валюты также оказалось невозможным вследствие масштабного оттока капитала из РФ и снижения цен на основные товары российского экспорта. Иными словами, денежно-кредитная политика ЦБ РФ стала больше напоминать действия центральных банков развитых стран, управляющих ситуацией на денежном рынке с помощью процентных ставок. Способность проводить такую политику в дальнейшем будет определяться как ситуацией на валютном рынке РФ (отсутствием значительных колебаний потоков валюты в страну и из нее), так и готовностью ЦБ РФ допустить колебания курса рубля и перейти к режиму таргетирования инфляции.

Что касается непроцентной политики Банка России, то недостаток ликвидных ресурсов в банковской системе осенью 2008 г. заставил ЦБ РФ принять ряд исключительных мер, направленных на недопущение разрастания нестабильности в банковском секторе России.

Так, 10 октября 2008 г. Государственная Дума РФ приняла закон, позволяющий Банку России выдавать российским коммерческим банкам кредиты без обеспечения, которые могут быть предоставлены кредитным организациям, имеющим кредитный рейтинг не ниже установленного уровня, на срок не более 6 месяцев. Данная мера была направлена на поддержку банковского сектора России, оказавшегося в тяжелой ситуации вследствие масштабного оттока частного капитала из России, значительной внешней задолженности (при растущих девальвационных ожиданиях), накопленной в предыдущие годы, и кризиса в реальном секторе экономики. До принятия указанного закона ЦБ РФ мог выдавать кредиты российским коммерческим банкам под залог цен-

ных бумаг, валюты, прав требования по кредитным договорам или поручительства кредитных организаций. Однако вследствие значительной потребности банков в кредитных ресурсах у них не стало хватать активов, под залог которых они могли бы получить кредит у ЦБ РФ. В такой ситуации предоставление ЦБ возможности выдавать кредиты без обеспечения позволило поддержать российские банки, хотя и повысило риски недобросовестного поведения банков, получавших такие ссуды. По мере стабилизации финансовых рынков задолженность кредитных организаций перед ЦБ РФ постепенно сокращалась. На 1 января 2010 г. задолженность по таким кредитам составляла 190 млрд руб., снизившись за 2009 г. на 1,6 трлн руб. Заметим, что для сохранения стабильности банковской системы оказалось возможным поддержать лишь небольшое количество крупных банков. Большинство российских кредитных организаций фактически не занимаются классической банковской деятельностью, а вовлечены в схемы, связанные с оптимизацией налогообложения, что позволяет допустить их банкротство без значительных последствий для финансовой системы страны.

Для поддержания банковского сектора в условиях развивающегося финансового кризиса ЦБ РФ начал заключать соглашения с крупными российскими банками о компенсации части их возможных потерь при межбанковском кредитовании. Банк России также взял на себя обязательство по компенсации банкам части убытков по сделкам с другими банками, у которых впоследствии была отозвана лицензия. На 1 октября 2009 г. ЦБ РФ заключил подобные соглашения о компенсации убытков с 18 банками. Также были предприняты такие меры, как предоставление финансирования РЕПО под залог расширенного списка активов, удлинение сроков кредитования РЕПО, предоставление субординированных кредитов системообразующим банкам, принятие законодательства о гарантиях по кредитам предприятиям. Кроме того, была осуществлена рекапитализация АСВ (Агентство по страхованию вкладов) в целях проведения санации банковской системы.

Заметим, что для ограничения спекуляций на валютном рынке Банк России ввел 25 декабря 2008 г. рекомендации кредитным организациям не наращивать иностранные активы и чистые балансовые позиции по иностранным валютам, выполнение которых учитывалось Банком России при установлении лимитов на участие кредитных организаций в кредитных аукционах. Данные рекомендации не предотвратили массированных покупок валюты во время острой фазы кризиса, однако способствовали снижению ажиотажа на валютном рынке по мере стабилизации финансовых рынков. 2 июля 2009 г. Банк России объявил о том, что в связи со стабилизацией ситуации на внутреннем валютном рынке принял решение не продлевать действие данных рекомендаций. Таким образом, ЦБ РФ продемонстрировал уверенность в том, что масштабный отток капитала и устойчивое снижение курса рубля во второй половине 2009 г. он считает маловероятными.

Наконец, 30 декабря 2008 г. Банк России изменил порядок формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам. В соответствии с действующим порядком кредитные организации обязаны формировать резервы на возможные потери по ссудам в зависимости от оценки кредитного риска. При этом резервирование уменьшает объем средств, доступных коммерческим банкам для осуществления текущих операций.

В соответствии с принятыми изменениями кредитным организациям было дано право до 31 декабря 2009 г. не увеличивать резервы по ссуде в случае:

- увеличения длительности просроченной задолженности по основному долгу или процентам по ссуде на срок не более 30 календарных дней относительно действующих сроков;
- реструктуризации ссуды (например, в случае изменения валюты, в которой номинирована ссуда, изменения срока погашения ссуды (основного долга и (или) процентов), размера процентной ставки) в период с 1 октября 2008 г.;
- использования полученной с 1 октября 2008 г. ссуды на погашение долга по ранее предоставленной заемщику ссуде.

Данная мера Банка России была призвана помочь банкам справиться еще с одной проблемой, с которой они столкнулись по мере развития кризиса в реальном секторе экономики РФ, – ростом просроченной задолженности по выданным кредитам. Несмотря на то что осенью 2009 г. темпы прироста просроченной задолженности снизились, проблема «плохих» активов все еще остается достаточно актуальной и может вновь обостриться в случае ухудшения ситуации в российской экономике.

В 2009 г. механизм предоставления банкам субординированных кредитов достаточно хорошо выполнял функцию рекапитализации, по крайней мере в отношении крупнейших банков. Предоставление капитала первого уровня банкам с государственным участием в определенных на сегодняшний день размерах, по всей видимости, способно удовлетворить их потребность в капитале даже на случай сценария негативного развития ситуации. Что касается системообразующих частных банков, то на случай возникновения у них проблемы нехватки капитала существует механизм введения временной администрации в лице Агентства по страхованию вкладов, на которое возлагается функция санации банка.

Заметим, что без расчистки балансов от проблемных активов процесс восстановления кредитования реального сектора может занять длительное время. В любом случае в ходе решения данной проблемы участие государства позволит существенно упростить процесс. Для поддержания бюджетной стабильности в качестве возможного механизма решения проблемы представляется целесообразным замещение части проблемных активов долгосрочными ценными бумагами, по которым будет предоставлена гарантия государственных органов.

Прочие меры денежно-кредитной политики, реализованные Банком России в течение финансового кризиса и направленные на повышение финансовой стабильности, включают следующие основные шаги.

1. Совет директоров Банка России дважды (19 января и 23 апреля 2009 г.) принимал решение о продлении сроков поэтапного увеличения действующих нормативов отчислений в фонд обязательного резервирования (ФОР). Напомним, что Банк России снизил с 15 октября 2008 г. нормативы отчислений в ФОР: по всем видам резервируемых обязательств нормативы были установлены на уровне 0,5%. Тогда же было определено, что нормативы снижаются лишь на определенный срок: с 1 февраля 2009 г. они должны были увеличиться до 1,5%, а с 1 марта 2009 г. – до 2,5%. 19 января Банк России принял решение о переносе сроков повышения нормативов с 1 февраля и 1 марта 2009 г. на 1 мая и 1 июня 2009 г. соответственно. Согласно решениям, принятым в апреле, норма-



тивы должны были быть повышены поэтапно на 0,5 п.п. – 1 мая, 1 июня, 1 июля и 1 августа. Таким образом, к 1 августа 2009 г. размер всех нормативов достиг 2,5%.

ЦБ РФ принял данное решение из-за сложной ситуации в финансовом секторе страны, вызванной мировым финансовым кризисом. В ближайшее время российские кредитные организации могут столкнуться с ростом просроченной задолженности по выданным ими кредитам, что ухудшит их финансовое положение. Изъятие ликвидности у банков в виде отчислений в ФОР способствовало бы росту финансовой нестабильности. Мы полагаем, что в случае отсутствия признаков улучшения ситуации в банковском секторе летом 2010 г. сроки увеличения нормативов обязательного резервирования могут быть вновь перенесены.

Кроме того, Банк России до 1 марта 2010 г. предоставил возможность использования усреднения обязательных резервов<sup>1</sup> кредитным организациям независимо от классификационных групп, присваиваемых им в результате оценки экономического положения. Наконец, ЦБ РФ в августе 2009 г. принял решение о переносе начиная с ноября 2009 г. сроков проведения регулирования обязательных резервов таким образом, чтобы окончание периода регулирования не совпадало с периодом наибольшей потребности банков в ликвидности в дни уплаты налоговых платежей в бюджет.

2. 19 января 2009 г. совет директоров Банка России принял решение об увеличении срока кредитования банков под залог активов до 365 календарных дней. Ранее максимальный срок таких кредитов составлял 181 день. Кроме того, 15 июня 2009 г. впервые был проведен аукцион прямого РЕПО на срок 1 год.

Заметим, что весной Банк России постепенно сокращал объемы беззалогового кредитования банков. По мере стабилизации экономики ЦБ РФ переходит к выдаче «длинных» кредитов под залог ценных бумаг. На наш взгляд, этот шаг является правильным и будет способствовать росту финансовой стабильности, а также повышению влияния Банка России на процентные ставки.

3. 9 февраля совет директоров Банка России принял решение о расширении ломбардного списка Банка России, т.е. перечня ценных бумаг, под залог которых коммерческие банки могут привлекать средства у ЦБ РФ. В данный список вошли акции и облигации, выпущенные компаниями, попавшими в перечень системообразующих организаций, утвержденный правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики. При этом указанные ценные бумаги должны быть включены в котировальный список как минимум одной фондовой биржи, действующей на территории России. Векселя и кредитные договоры этих организаций стали приниматься ЦБ РФ в качестве обеспечения по предоставляемым кредитам.

Упомянутая мера была направлена на повышение спроса на ценные бумаги данных эмитентов со стороны банковской системы и, следовательно, на расширение возможности указанных компаний по привлечению финансирования. В то же время необходимо помнить о том, что, предоставляя банкам средства под залог таких ценных бумаг, ЦБ РФ берет на себя риски, связанные с возможным ухудшением положения системообразующих предприятий. Кроме того, расширение ломбардного списка улучшит положение кредитных организаций, на балансе которых есть ценные бумаги системооб-

---

<sup>1</sup> Усреднение обязательных резервов позволяет кредитным организациям поддерживать на своих корреспондентских счетах и использовать в расчетах часть обязательных резервов, равную коэффициенту усреднения.

разующих предприятий, ценные бумаги которых ранее не входили в ломбардный список, так как теперь такие банки смогут получить финансирование под залог этих ценных бумаг.

4. 27 марта Банк России объявил об изменениях в методике подсчета обязательных нормативов коммерческих банков РФ. В соответствии с принятым решением, во-первых, участие госкорпораций в уставных капиталах юридических лиц не рассматривается в качестве основания для объединения этих юридических лиц в группу связанных заемщиков в целях расчета норматива максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6). Данный норматив рассчитывается как отношение требований банка к группе связанных заемщиков к капиталу банка. По всей видимости, в результате финансового кризиса и вхождения госкорпораций в капитал многих компаний для ряда банков выполнение норматива Н6 оказалось затруднительным. Следовательно, принятое решение можно рассматривать как смягчение регулирования для таких банков.

Во-вторых, Банк России решил, что по кредитным требованиям к открытым акционерным обществам, соответствующим критериям естественных монополий, при условии их включения в раздел 2 Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, а также при условии, что ценные бумаги этих обществ включены в Ломбардный список Банка России, устанавливается коэффициент риска в размере 50%. Указанная мера также направлена на смягчение ограничений для банков по кредитованию таких предприятий с точки зрения норматива кредитного риска.

5. 10 апреля Банк России принял решение об увеличении кредитных лимитов по кредитам без обеспечения, предоставляемым тем кредитным организациям, которые одновременно соответствуют следующим критериям:

- имеют международный рейтинг долгосрочной кредитоспособности, не ниже В– (по классификации рейтинговых агентств S&P и Fitch) либо не ниже В3 (по классификации Moody's);
- приняли решение о проведении общего собрания участников кредитной организации с включением в повестку дня вопроса о реорганизации кредитной организации в форме слияния или присоединения и предоставили в Банк России информацию об этом;
- имеют договоры, по которым кредиторами предъявлены к указанным кредитным организациям требования по досрочному исполнению обязательств в связи с наступлением событий, обусловленных реорганизацией, и предоставили в Банк России соответствующую информацию.

Таким образом, были расширены возможности ЦБ РФ по финансовой поддержке кредитных организаций, участвующих в процессах слияний и поглощений. Эту меру можно оценить положительно, так как российская банковская система является чрезмерно фрагментированной, а большая часть банков фактически не выполняет классических банковских функций. В данной ситуации стимулирование консолидации в банковском секторе является вполне оправданным шагом со стороны органов денежно-кредитного регулирования.

6. 26 мая Банк России утвердил изменения в методике расчета капитала кредитных организаций. В соответствии с этими изменениями банки смогут увеличить свой основной капитал (капитал первого уровня) за счет ряда субординированных займов, ко-

торые должны удовлетворять условиям долгосрочности (на срок не менее 30 лет), некумулятивности (невыплаченный процентный доход по ним не возмещается и не накапливается), а также возможности участия в покрытии убытков кредитной организации. При этом общий объем включаемых в капитал субординированных займов с дополнительными условиями ограничивается 15% от величины основного капитала.

Таким образом, ЦБ РФ фактически смягчил требования к достаточности капитала кредитных организаций. Необходимость в этом возникла из-за роста просроченной задолженности банков и соответственно необходимости создания резервов на возможные потери. При этом важно понимать, что подобные меры не решают самой проблемы роста просроченной задолженности и не дают банкам дополнительных ресурсов по ее преодолению. Скорее, они направлены на недопущение возникновения несоответствия отчетности крупных банков требованиям регулятора, которое способно вызвать негативные системные эффекты на финансовом рынке.

7. 19 июня совет директоров ЦБ РФ внес ряд изменений в Инструкцию «Об обязательных нормативах банков», являющуюся одной из ключевых для российских кредитных организаций, так как в ней сформулированы обязательные нормативы, невыполнение которых может повлечь за собой отзыв лицензии. Основные изменения заключались в следующем:

- в целях расчета нормативов достаточности собственных средств (капитала) банка (Н1) и максимального размера риска на одного заемщика или группу связанных заемщиков (Н6) установлен коэффициент риска в размере 70% по ипотечным жилищным ссудам, удовлетворяющим в совокупности соответствующим условиям;
- по кредитным требованиям по ипотечным кредитам (займам) военнослужащим, являющимся участниками накопительно-ипотечной системы, установлен понижающий коэффициент риска в размере 10%;
- исключен повышенный коэффициент риска (1,3) при расчете норматива Н1 по требованиям к кредитным организациям, входящим в ту же банковскую группу, что и банк-кредитор;
- на Внешэкономбанк, являющийся в соответствии с Федеральным законом «О банке развития» государственной корпорацией, осуществляющей при выполнении своих функций банковские операции, распространены подходы к оценке рисков (кредитного, ликвидности), используемые в отношении банков – резидентов Российской Федерации;
- кредитные требования к банкам – резидентам Российской Федерации, возникшие по сделкам, совершенным с 14 октября 2008 г. по 31 декабря 2009 г. включительно, в части, подлежащей компенсации Банком России, отнесены к безрисковым активам;
- в расчет норматива мгновенной ликвидности (Н2) включены средства, размещенные в банках – резидентах Российской Федерации сроком на 1 день или до востребования, находящиеся на балансе не более 10 календарных дней, исполнение обязательств по которым в соответствии с договором предусмотрено не позднее чем на следующий день после дня востребования, и при условии, что данные активы признаются ссудами I категории качества;
- для целей расчета норматива текущей ликвидности (Н3) долговые обязательства международных банков развития отнесены к ликвидным активам;

- для целей расчета нормативов Н2, Н3 к категории высоколиквидных и ликвидных активов отнесены требования по получению начисленных процентов по активам II категории качества в соответствии с Положением Банка России от 26 марта 2004 г. № 254-П и по активам I и II категории качества в соответствии с Положением Банка России от 20 марта 2006 г. № 283-П.

В целом изменения носили уточняющий характер и привели законодательство об обязательных нормативах в соответствие с реалиями кризиса. На наш взгляд, данные поправки были направлены, с одной стороны, на стимулирование концентрации в российской банковской системе, а с другой – на некоторое смягчение нормативов в кризисных условиях.

8. В соответствии с Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» Банк России предоставил Сбербанку России субординированные кредиты на сумму 500 млрд руб. по ставке 8% годовых до 31 декабря 2019 г. Кроме того, 410 млрд руб. (средства Фонда национального благосостояния) в соответствии с данным законом могут быть размещены на депозитах Внешэкономбанка для предоставления кредитов российским кредитным организациям. На 1 октября 2009 г. субординированные кредиты были выданы четырнадцати банкам в объеме 267,4 млрд руб., в том числе в 2008 г. – двум банкам на сумму 225 млрд руб., а в 2009 г. – двенадцати банкам на сумму 42,4 млрд руб.

Указанный механизм позволил ряду крупных банков пополнить капитал, оказавшийся под давлением из-за быстрого роста просроченной задолженности. В то же время по мере стабилизации экономической ситуации спрос на данные кредиты значительно сократился.

## **2.2. Государственный бюджет**

На протяжении 2009 г. российская экономика прошла путь от рецессии, проявившейся в первой половине года, до стабилизации с первыми признаками оживления, выражающегося в некотором улучшении индикаторов состояния экономики относительно ожиданий, в том числе в области государственных финансов, которое во многом было обеспечено за счет крупномасштабных вливаний бюджетных средств в отечественную экономику. Так, совокупные расходы расширенного правительства достигли максимального значения в 2000-х годах, что при значительном сокращении поступлений доходов вылилось в исполнение бюджетов всех уровней с дефицитом.

Основным источником достижения сбалансированности бюджетной системы в 2009 г. выступал Резервный фонд, средства которого, как ожидается, будут полностью израсходованы уже в текущем году. Необходимость проведения антикризисной бюджетной политики в 2010 г., а также выполнения ранее взятых расходных обязательств вынуждает правительство Российской Федерации пересматривать программу государственных заимствований в сторону расширения. Таким образом, в условиях сохраняющейся сильной зависимости бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры ситуация в области государственных финансов продолжает оставаться напряженной и еще далека от докризисного устойчивого состояния.

### 2.2.1. Общая характеристика бюджетной системы Российской Федерации

Спад в реальном секторе экономики в конце 2008 г. с последующей рецессией в начале 2009 г. оказал негативное влияние на состояние государственных финансов, что выразилось в появлении устойчивого бюджетного дефицита на всех уровнях власти. В 2009 г. объем доходов бюджета расширенного правительства сократился на 4,4 п.п. ВВП относительно соответствующего периода 2008 г. (см. табл. 6) главным образом из-за значительного снижения доходов федерального бюджета (на 3,7 п.п. ВВП).

*Таблица 6*

#### Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти в 2008–2009 гг.

	2009 г.		2008 г.		Отклонение в п.п. ВВП
	в млрд руб.	в % ВВП	в млрд руб.	в % ВВП	
<b>Федеральный бюджет</b>					
Доходы	7336,8	18,8	9274,1	22,5	-3,7
Расходы	9636,8	24,7	7566,6	18,3	+6,4
Дефицит (-) / Профицит (+)	-2300,0	-5,9	1707,5	4,2	-10,1
<b>Консолидированные бюджеты субъектов РФ</b>					
Доходы	5927,2	15,2	6199,1	15,0	+0,2
Расходы	6256,3	16,0	6253,5	15,2	+0,8
Дефицит (-) / Профицит (+)	-329,1	-0,8	-54,4	-0,2	-0,6
<b>Бюджет расширенного правительства</b>					
Доходы	13420,7	34,4	16003,4	38,8	-4,4
Расходы	15847,3	40,6	13989,2	33,9	+6,7
Дефицит (-) / Профицит (+)	-2426,6	-6,2	2014,2	4,9	-11,1
<i>Справочно:</i>					
<i>ВВП, млрд руб.</i>	39016,1		41256,0		

*Источник:* Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

В кризисный период необходимо было обеспечить выживание российских предприятий, поэтому правительством Российской Федерации был разработан комплекс мер по поддержке различных отраслей экономики и социальной сферы. В достаточно сжатые сроки (практически с ноября 2008 г.) правительством был заявлен широкий набор антикризисных мер, беспрецедентный как по количеству форм и направлений воздействия государства на экономику, так и по объемам используемых ресурсов. Осенью 2008 г. в условиях жестких временных ограничений меры поддержки имели характер «точечного реагирования» и сопровождалась преимущественно использованием механизмов «ручного управления», к марту 2009 г. была разработана Комплексная программа антикризисных мер правительства Российской Федерации на 2009 г.

Финансирование приоритетных направлений антикризисной программы потребовало внесения поправок в закон о федеральном бюджете, в результате которых были сокращены ранее утвержденные бюджетные ассигнования на 943,3 млрд руб., при этом порядка 1,61 трлн руб., включая высвобожденные средства, было направлено на мероприятия по стабилизации финансового рынка, поддержке системообразующих и градообразующих предприятий, а также отдельных, наиболее чувствительных к кризису отраслей реального сектора и социальной защите населения. Данные меры в той или иной мере осуществлялись и на протяжении предыдущих лет. Другое дело, что в кризисных условиях они стали приоритетными. В результате расходы бюджета расширенного

правительства увеличились на 6,7 п.п. ВВП по сравнению с предыдущим годом преимущественно за счет роста объема расходов федерального бюджета (порядка 6,4 п.п. ВВП). А в условиях нарастания дисбаланса между поступлением и расходованием бюджетных средств по итогам 2009 г. был впервые за последние 10 лет зафиксирован дефицит бюджета расширенного правительства в размере 6,2% ВВП.

Несмотря на всю важность и масштабность бюджетных вливаний в российскую экономику, принимаемые меры не только запоздали (финансирование мероприятий и непосредственное доведение средств до бюджетополучателей в рамках антикризисной программы началось только в мае-июне 2009 г.), но и не отличались системностью, а в ряде случаев отсутствовала необходимая правовая база для их реализации.

### 2.2.2. Анализ основных параметров исполнения бюджета расширенного правительства

Значительное сокращение объемов поступлений в бюджетную систему страны (табл. 7) произошло под влиянием негативных последствий мирового финансового кризиса и ослабления российской экономики при сохранении ранее сформировавшейся сырьевой структуры экспорта РФ, крайне неустойчивой к внешним шокам. Прежде всего резко сокращению подверглись поступления налогов и сборов, которые непосредственно зависят от конъюнктуры цен и спроса на товары российского экспорта: поступления по налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и доходов от внешнеэкономической деятельности. Данные поступления в бюджет расширенного правительства в 2009 г. сократились на 1,3 п.п. ВВП и 1,7 п.п. ВВП соответственно по сравнению с 2008 г. Основной причиной такого падения доходов явилось резкое снижение цен на энергоносители: средняя цена на нефть марки Urals на мировых рынках в 2009 г. равнялась порядка 61 долл. за баррель, что на 35,3% ниже среднего уровня 2008 г. Эффект от падения цен был дополнен уменьшением физических объемов добычи и экспорта углеводородов (в основном газа). Стремительное падение поступлений по указанным налогам и платежам зафиксировано в первой половине 2009 г., когда исполнению подлежали контракты, заключенные в конце 2008 по вынужденно низким ценам. Однако девальвация рубля по отношению к доллару, проявившаяся в конце 2008-го – начале 2009 г., в некоторой степени смягчила динамику падения поступлений НДПИ в бюджет<sup>1</sup>. А по мере улучшения ценовой конъюнктуры во II–III квартале прошедшего года динамика поступлений по нефтегазовым налогам стала положительной.

Вслед за улучшением конъюнктуры мировых цен на нефть были пересмотрены ставки экспортных пошлин. Так, в январе–июне 2009 г. значение пошлины колебалось в пределах 100–153 долл. за тонну сырой нефти, при том что в июле-августе ее значение было увеличено до 222 долл. за тонну, в сентябре–декабре значение пошлины колебалось в пределах 231–271 долл. за тонну. Увеличение ставки пошлины неизбежно повлекло рост доходов от внешнеэкономической деятельности, однако достижения относительно больших объемов поступлений налогов на уровне 2008 г. не произошло.

---

<sup>1</sup> Курс доллара по отношению к рублю используется при расчете коэффициента динамики цен на нефть, который применяется при определении ставки НДПИ по нефти.

Таблица 7

**Динамика уровня налоговой нагрузки и поступлений основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2004–2009 гг. (в % ВВП)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Уровень налоговой нагрузки (1+2+3)</b>	<b>35,8</b>	<b>36,3</b>	<b>35,9</b>	<b>36,1</b>	<b>35,6</b>	<b>30,8</b>
1. Налоговые доходы, в том числе:	27,5	25,7	24,4	25,7	23,9	20,5
налог на прибыль	5,1	6,2	6,2	6,6	6,0	3,2
НДФЛ	3,4	3,3	3,5	3,8	4,0	4,3
ЕСН*	3,5	2,0	1,9	2,0	1,9	2,1
НДС	6,3	6,8	5,6	6,9	5,1	5,3
акцизы	1,4	1,2	1,0	1,0	0,8	0,9
НДПИ	3,0	4,2	4,1	3,6	4,1	2,8
2. Страховые взносы на обязательное пенсионное страхование	2,8	2,9	2,9	3,1	3,1	3,4
3. Доходы от внешнеэкономической деятельности	5,5	7,8	8,6	7,3	8,6	6,9

\* Без учета страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Источник: Министерство финансов РФ; Росстат; расчеты ИЭПП.

Кроме внешних факторов на величину нефтегазовых доходов в 2009 г. оказали влияние изменения в администрировании НДС:

- был увеличен необлагаемый налогом при исчислении ставки НДС минимум с 9 до 15 долл. за баррель;
- с 2009 г. количество добытой нефти для целей налогообложения определяется в единицах массы нетто;
- увеличился перечень участков, в отношении которых применяется нулевая ставка НДС;
- изменен порядок списания стоимости лицензий на право пользования недрами для всех нефтедобывающих компаний.

Также в 2009 г. утвержден и вступил в силу новый порядок зачисления доходов от НДС, в соответствии с которым доходы от углеводородного сырья, нефти и газового конденсата в полном объеме подлежат зачислению в федеральный бюджет. Напомним, что ранее зачисление данного налога в федеральный бюджет производилось по нормативу 95%. В связи с тем, что поступления от НДС в бюджеты субъектов Федерации за последние годы не превышали 1,5–2% в структуре доходов региональных бюджетов, данное перераспределение поступлений НДС не повлекло значительного сокращения доходов бюджетов субъектов РФ. Кроме того, повышение с 2010 г. ставок отдельных региональных налогов (транспортный налог, государственные пошлины, акцизы) вполне сможет компенсировать возможное выпадение части региональных ресурсов вследствие изменения порядка распределения НДС.

Сокращение доходов, прежде всего нефтегазового сектора, а также общий спад предпринимательской активности в других отраслях российской экономики повлекли за собой снижение поступлений по *налогу на прибыль*. За январь–декабрь 2009 г. поступления по налогу на прибыль в бюджет расширенного правительства составили 3,2% ВВП против 6% ВВП в предыдущем году. Финансовое состояние большинства предприятий по состоянию на начало 2010 г. продолжает оставаться достаточно тяжелым. Пакет мер государственной поддержки реального сектора экономики распростра-

нялся на ограниченное число наиболее важных, стратегических предприятий и не оказал массового позитивного эффекта. При этом следует отметить некоторую стабилизацию состояния предприятий отдельных секторов экономики в последние месяцы 2009 г.

Всего, по предварительным данным, за 11 месяцев 2009 г. реальный сектор получил сальдированный финансовый результат в размере 3639,3 млрд руб., что более чем в 1,2 раза ниже этого показателя за соответствующий период 2008 г., при том что доля прибыльных организаций в общем количестве организаций по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года сократилась на 5,8 п.п. и составила около 67%.

Кроме того, в 2009 г. налог на прибыль организаций претерпел некоторое реформирование. Так, ставка налога была снижена с 24 до 20%. Кроме того, увеличена региональная часть налога до 18% против ранее зачисляемых 17,5%. Также с 2009 г. вступили в силу некоторые поправки и дополнения в главу 25 Налогового кодекса в части администрирования налога на прибыль организаций и улучшения положения налогоплательщика, среди которых можно выделить:

- упрощен порядок уплаты налога на прибыль посредством перехода с квартально-авансовой схемы на ежемесячную уплату налога по фактической прибыли;
- 10 до 30% увеличена амортизационная премия (отнесение на расходы в текущем налоговом периоде части первоначальной стоимости основных средств);
- предоставлена возможность амортизации основных средств, выявленных в результате инвентаризации;
- организации получили право учитывать расходы на образование своих сотрудников как по основным, так и по дополнительным профессиональным программам;
- отдельные виды расходов на НИОКР можно учитывать с применением повышающего коэффициента – 1,5.

Приведенные изменения порядка администрирования и учета налога на прибыль организаций сокращают налогооблагаемую базу. Однако вступили в силу некоторые изменения, направленные на ее расширение, среди которых:

- обязательство по восстановлению амортизационной премии по основным средствам, которые реализуются до истечения пяти лет их использования;
- выплаты членам совета директоров не подлежат учету в качестве расходов.

В целом принятые меры по расширению налоговой базы по налогу не смогли существенно образом изменить наметившуюся тенденцию сокращения платежей по налогу на прибыль в 2009 г.

На фоне существенного сокращения поступлений по основным налогам в бюджетную систему страны объем поступлений по НДС в 2009 г., напротив, демонстрирует рост на 0,2 п.п. ВВП. При этом в абсолютном выражении объем поступлений НДС в 2009 г. снизился. Кроме ухудшения деловой активности в российской и мировой экономике, на сокращение поступлений налога оказали влияние принятые меры, призванные совершенствовать исчисление и администрирование данного налога. В частности, речь идет об отмене обязанности уплачивать НДС в денежной форме при неденежных способах расчетов, освобождении от уплаты НДС на технологическое оборудование, предоставлении права производить вычет НДС с авансовых платежей.

Однако в отдельные месяцы прошедшего года наблюдалась опережающая динамика поступления налога по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. Такая тенденция не



является отражением улучшения собираемости по НДС, а объясняется изменениями сроков уплаты и возмещений по налогу. Так, если в 2008 г. уплата НДС производилась на поквартальной основе, т.е. уплачивалась вся сумма налоговых обязательств разовым платежом в месяце, следующем за отчетным кварталом, то в 2009 г. году налогоплательщик был вправе осуществлять отчисления по своему усмотрению – либо на ежеквартальной основе, либо равномерными платежами ежемесячно. Данное изменение в порядке уплаты НДС обеспечивало некоторое выравнивание поступлений налога внутри года, при этом делало внутригодовую динамику 2008 г. и 2009 г. трудносопоставимой для последующего анализа.

Объем поступлений *акцизов* за 2009 г. не претерпел существенных изменений, сохранившись на уровне 0,9% ВВП, несмотря на традиционное индексирование ставок. Так, в 2009 г. выросла ставка акциза на прямогонный бензин – до 3900 руб. за 1 т против 2657 руб. за 1 т в 2008 г. Ставки акцизов на алкогольные товары были проиндексированы в среднем на уровень инфляции, в то время как на сигареты рост ставок составил от 20 до 28% к предыдущему году. В отношении легковых автомобилей с двигателем мощностью свыше 67,5 кВт (90 л.с.) и по мотоциклам с двигателем мощностью свыше 112,5 кВт (150 л.с.) налоговые ставки в 2009 г. повысились примерно на 9%.

Важным событием 2009 г. стало решение правительства Российской Федерации о существенном индексировании с 2010 г. акцизных ставок на слабоалкогольную и табачную продукцию. Так, ставки акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9% включительно, спиртосодержащую продукцию и вино индексируются в среднем на 30%, на пиво – на 50%. В отношении сигарет (папирос) предусмотрено увеличение размера адвалорной составляющей ставки акциза, исчисляемой исходя из максимальных розничных цен, на 0,5%, а специфической составляющей ставки на сигареты с фильтром – в среднем на 30%, на сигареты без фильтра – на 50%. На наш взгляд, столь существенное повышение ставок акциза на слабоалкогольную и табачную продукцию вполне назрело и полностью оправданно как с фискальной точки зрения, так и с позиции пропаганды здорового образа жизни в стране. В то же время данная мера не должна привести к существенному сокращению спроса на эти подакцизные товары и ухудшению инвестиционной привлекательности производящих их отраслей.

Поступления *по налогу на доходы физических лиц* за 2009 г. в бюджеты составили 4,3% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП выше значения 2008 г., при этом в абсолютном выражении зафиксировано некоторое снижение объема поступлений по налогу. Некоторый рост поступлений НДФЛ в относительном выражении отнюдь не свидетельствует об улучшении собираемости налога, а скорее обусловлен более высокой динамикой замедления темпов роста экономики по сравнению с объемами поступлений по данному налогу. В частности, по предварительным оценкам, увеличение реальных располагаемых денежных доходов населения (доходы за вычетом обязательных платежей, скорректированные на индекс потребительских цен) за 2009 г. повторило динамику 2008 г. и составило 1,9% к предыдущему году. При этом реальная заработная плата снизилась на 2,8% относительно ее значения за 2008 г. Вместе с тем в 2009 г. вступил в силу ряд льгот, уменьшающих налогооблагаемую базу по НДФЛ:

- увеличены до 1000 рублей размер вычета на ребенка и сумма дохода за год (до 280 000 рублей), до достижения которой такой вычет предоставляется;
- увеличен предельный размер социального налогового вычета по НДФЛ в части расходов на накопительную часть трудовой пенсии со 100 000 до 120 000 рублей;
- НДФЛ не облагаются суммы платы за обучение работников и возмещение работникам затрат по уплате по кредитам на приобретение и строительство жилья;
- расчет дохода в виде процентов по рублевым вкладам осуществляется с применением ставки рефинансирования ЦБ РФ + 5%, что в значительной степени уменьшает налоговую базу относительно ранее предусмотренной.

В целом, кроме налоговых новаций, относящихся к отдельным налогам и сборам, в 2009 г. внесены изменения, регулирующие общий порядок предоставления налогового кредита:

- в сентябре 2009 г. правительство РФ одобрило законопроект «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации в части урегулирования задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов». В рамках внесенных поправок стало возможным предоставлять налогоплательщику отсрочки, рассрочки в связи с угрозой возникновения несостоятельности (банкротства) в случае единовременной уплаты налога. Однако риск наступления банкротства должен быть подтвержден документально;
- с 30 до 100% стоимости имущества увеличен предельный размер инвестиционного налогового кредита, предоставляемого налогоплательщику в случае проведения научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ либо технического перевооружения.

В совокупности под воздействием внутренних и внешних факторов показатель налоговой нагрузки на экономику страны за 2009 г. снизился почти на 5 п.п. ВВП и составил не более 31% ВВП (см. *табл. 7*).

На фоне сокращения поступлений в бюджет расширенного правительства его расходная составляющая имеет обратную динамику. Расходы бюджета расширенного правительства выросли на 6,7 п.п. ВВП (*табл. 8*). При этом можно отметить, что расходование средств в последние месяцы 2009 г. осуществлялось более активно, чем в начале года.

В части управления расходами в 2009 г. правительством РФ в основу положен принцип «антицикличности» бюджетной политики. При значимом сокращении бюджетных доходов сокращения расходов не произошло. Тем не менее уже в начале года было заметно изменение в структуре расходов по направлениям их использования: наблюдалось сокращение инвестиционных расходов при выделении дополнительных средств на социальную поддержку населения и обеспечение поддержки российского бизнеса. Рекордного значения достигло финансирование по статье «Социальная политика» – порядка 11,7% ВВП против около 8,7% ВВП в 2008 г., значительный рост расходов также наблюдался по статье «Национальная экономика» – до 7,1% ВВП в 2009 г. против 5,5% ВВП в 2008 г. Кроме того, существенные объемы государственных средств были выделены на финансирование статей «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – 3,1% ВВП и 3,2% ВВП соответственно, что на 0,6 п.п. выше значений 2008 г. по каждому из направлений.

Таблица 8

**Исполнение расходных обязательств бюджета расширенного правительства  
в 2008–2009 гг. ( в % к ВВП)**

	2009 г.		2008 г.		Отклонение в п.п. ВВП
	млрд руб.	в % ВВП	млрд руб.	в % ВВП	
Расходы – всего	15847,3	40,6	13989,2	33,9	+6,7
<i>В том числе:</i>					
общегосударственные вопросы	1290,6	3,3	1287,6	3,1	+0,2
В том числе на обслужива- ние государственного и му- ниципального долга	236,6	0,6	189,3	0,5	+0,1
национальная оборона	1191,2	3,1	1043,6	2,5	+0,6
национальная безопасность и правоохра- нительная деятельность	1245,9	3,2	1092,1	2,6	+0,6
национальная экономика	2782,3	7,1	2253,1	5,5	+1,6
жилищно-коммунальное хозяйство	1005,9	2,6	1149,2	2,8	-0,2
охрана окружающей среды	29,7	0,08	31,2	0,1	-0,2
образование	1777,9	4,6	1665,5	4,0	+0,6
культура, кинематография, СМИ	324,4	0,8	310,6	0,8	-
здравоохранение и спорт	1653,1	4,2	1548,6	3,8	+0,4
социальная политика	4546,1	11,7	3607,7	8,7	+3,0

*Источник:* Казначейство РФ, расчеты ИЭПП.

### 2.2.3. Исполнение федерального бюджета Российской Федерации

Мировой кризис оказал негативное влияние на поступления доходов федерального бюджета, которые с октября 2008 г. начали неизменно сокращаться. При этом не только упали поступления нефтегазовых доходов, напрямую зависящих от цен на нефть, но и заметному снижению вследствие общего ухудшения показателей экономической деятельности в стране подверглись ненефтегазовые доходы.

По оценкам Федерального казначейства, доходы федерального бюджета за январь–декабрь 2009 г. составили 18,8% ВВП, что на 3,7 п.п. ВВП ниже значения в 2008 г., при этом расходы превысили уровень прошлого года на 6,4 п.п. ВВП и достигли отметки в 24,7% ВВП (см. *табл. 4*). Столь значительное увеличение расходов объясняется масштабным финансированием антикризисных мер, заложенных к исполнению на 2009 г., а также значительно более низким номинальным объемом ВВП в 2009 г.

Ключевой причиной сокращения объема доходов федерального бюджета в рассматриваемом периоде как в абсолютном, так и в относительном выражении по сравнению с аналогичным периодом прошлого года стало сокращение доли нефтегазовых доходов в бюджете. При этом если объем поступлений НДПИ и доходы от внешнеэкономической деятельности непосредственно зависят от динамики мировых цен на углеводороды, а также от темпов их добычи и уровня обменного курса рубля, то размеры структурных (ненефтегазовых) поступлений обуславливаются текущим состоянием национальной экономики.

Доходы федерального бюджета без учета совокупных инвестиционных доходов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (ФНБ) в размере 205,1 млрд руб. и 63,4 млрд руб. соответственно, зачисленных в бюджет в январе 2009 г., а также

процентов по депозитам ФНБ в ВЭБе в объеме 4,1 млрд руб. окажутся существенно ниже доходов 2008 г.

Таблица 9

**Основные параметры федерального бюджета РФ в 2008–2009 гг.**

	2008 г.		2009 г.		В % к бюджет- ной росписи	Отклонение	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП		млрд руб.	п.п. ВВП
Доходы	9274,1	22,5	7336,8	18,8	109,3	-1937,3	-3,7
В том числе:							
нефтегазовые доходы	4389,4	10,6	2983,9	7,6	145,1	-1405,5	-3,0
Расходы	7566,6	18,3	9636,8	24,7	97,0	2070,2	+6,4
Профицит (дефицит) федерального бюджета	1707,5	4,2	-2300,0	-5,9	78,1	-4007,6	-10,1
Ненефтегазовый дефицит	-2681,9	-6,5	-5283,9	-13,5	95,7	-2628,2	-7,0
Оценка ВВП	41256,0		39016,1				

Источник: Министерство финансов РФ (предварительная оценка), расчеты ИЭПП.

Что касается исполнения федерального бюджета в части расходов, то характер их финансирования носил крайне неритмичный, неравномерный характер. В табл. 10 представлена динамика расходования средств федерального бюджета за 2009 г. в соответствии с функциональной классификацией бюджетных расходов. Как видно из таблицы, расходование федеральных средств осуществлялось более низкими темпами относительно уровня 2008 г., однако отклонение в освоении расходов федерального бюджета в целом не такое значительное, как по отдельным направлениям. Так, в 2009 г. расходы федерального бюджета исполнены в размере около 97,0% от уточненной бюджетной росписи, что только на 0,8 п.п. ниже значения предшествующего года. Наибольшее отставание в использовании средств федерального бюджета по сравнению с 2008 г. произошло по статьям «Общегосударственные вопросы», «Культура, кинематография, СМИ», «Национальная экономика». Снижение в расходовании по указанным направлениям составило 3,1–6,3 п.п. ВВП. Напротив, тенденцию к использованию федеральных средств с опережением демонстрирует финансирование по статьям «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Межбюджетные трансферты», «Здравоохранение и спорт» – опережение составило 0,4–5,7 п.п. от уровня 2008 г.

Таблица 10

**Кассовое исполнение федерального бюджета в 2008–2009 гг.  
(в % к бюджетной росписи за год)**

	2009 г.	2008 г.
Расходы – всего	97,0	97,8
<i>В том числе:</i>		
общегосударственные вопросы	85,3	91,6
обслуживание государственного и муниципального долга	86,9	97,4
национальная оборона	98,7	99,7
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	99,7	99,9
национальная экономика	93,5	96,3
жилищно-коммунальное хозяйство	99,3	93,6
охрана окружающей среды	97,5	98,8
образование	100,6	101,1
культура, кинематография, СМИ	97,4	100,5
здравоохранение и спорт	99,3	98,9
социальная политика	97,7	98,4
межбюджетные трансферты	99,7	98,6

Источник: Министерство финансов РФ; расчеты ИЭПП.

Основной причиной существенного роста расходов федерального бюджета стала необходимость реализации стимулирующих мер, направленных на сглаживание негативного эффекта от мирового финансового кризиса и связанных с этим экономических и социальных последствий. Особо следует отметить, что наряду с бюджетным финансированием для реализации антикризисной программы правительство РФ активно использовало квазибюджетные источники, в частности средства Центрального банка РФ, внебюджетных фондов, госкорпораций, налоговые кредиты и пр. (см. табл. 11).

Таблица 11

### Структура пакета финансовых антикризисных мер в 2008–2009 гг.

Бюджетные антикризисные меры	Запланировано к исполнению в 2008–2009 гг., млрд руб.	Исполнено по состоянию на 1 января 2010 г., млрд руб.
1	2	3
<i>Меры по обеспечению финансовой устойчивости экономики</i>		
<b>Из средств федерального бюджета</b>		
На поддержание сбалансированности региональных бюджетов (дотации, субвенции, бюджетные кредиты)	363,4	363,4
УК «Внешэкономбанк»	175,0	175,0
УК «ВТБ»	180,0	180,0
УК ОАО «Россельхозбанк»	45,0	45,0
УК ОАО «Росагролизинг»	25,0	25,0
УК АИЖК	80,0	80,0
<i>Итого из федерального бюджета</i>	<i>868,4</i>	<i>868,4</i>
<b>Внебюджетные источники (квазибюджетные)</b>		
Субординированный кредит Сбербанку России (источник ЦБР)	500,0	500,0
Предоставлено Внешэкономбанку для предоставления субординированных кредитов другим банкам (выдано 14 банкам, источник – ФНБ)	410,0	404,0
Размещение средств на депозитах Внешэкономбанка для целей кредитования МСБ (источник – ФНБ)	30,0	30,0
Реструктуризация задолженности банков (источник – ЦБР и Агентство по страхованию вкладов)	н/д	297,1
<i>Итого внебюджетные источники</i>	<i>–</i>	<i>1 231,1</i>
<b>ВСЕГО по обеспечению финансовой устойчивости экономики</b>	<b>–</b>	<b>2 099,5</b>
<i>Меры по поддержке реального сектора экономики</i>		
<b>Из средств федерального бюджета</b>		
Поддержка автомобилестроения	68,0	69,0
Поддержка авиастроения	15,9	21,9
Поддержка судостроения	3,0	3,0
Субсидирование процентных ставок для предприятий АПК и рыболовства	18,1	60,4
Поддержка экспорта	6,0	6,1
Развитие малого и среднего бизнеса	13,6	18,0
Поддержка предприятий ОПК	73,3	79,0
Поддержка транспортного комплекса	53,0	56,4
Имущественный взнос в госкорпорацию «Ростехнологии»	1,0	1,5
Государственные гарантии системообразующим предприятиям	300,0	300,0
<i>Итого из федерального бюджета</i>	<i>551,9</i>	<i>615,3</i>
<b>Внебюджетные источники (квазибюджетные)</b>		
Поддержка жилищного строительства (источник – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства)	н/д	136,5
<b>ВСЕГО по поддержке реального сектора экономики</b>	<b>–</b>	<b>751,8</b>

Продолжение таблицы 11

<i>Меры социальной направленности</i>		
<b>Из средств федерального бюджета</b>		
Поддержка рынка труда и содействие занятости	43,7	43,7
Увеличение пособий по безработице	37,0	80,5
Возможность использовать средства материнского капитала на улучшение жилищных условий и одновременную выплату в размере 12 тыс. руб. на текущие нужды	44,3	44,3
Дополнительные меры в сфере здравоохранения (борьба с пандемией гриппа А/Н1N1, обеспечение необходимыми лекарственными средствами, оказание высокотехнологичной медпомощи и пр.)	9,7	9,7
Приобретение жилья ветеранам	55,8	55,8
Предоставление трансфертов внебюджетным фондам и антикризисному фонду ЕврАзЭС	427,7	443,0
<b>ВСЕГО по социальной направленности</b>	<b>618,2</b>	<b>677,0</b>
<b>ВСЕГО по антикризисным мерам</b>		<b>3 528,4</b>

Как видно из таблицы, финансирование антикризисных мер по обеспечению финансовой устойчивости в российской экономике осуществлялось за счет как федерального бюджета, так и внебюджетных источников, на долю которых приходится более 2/3 соответствующих расходов. Остальные меры поддержки финансируются исключительно за счет бюджетных средств.

В целом на финансирование антикризисных мер в 2008–2009 гг. было направлено порядка 3,5 трлн руб.

Основные цели *обеспечения финансовой устойчивости российской экономики* сводились к снижению дефицита ликвидности, рекапитализации крупнейших банков, погашению внешнего корпоративного долга банками и предприятиями, а также сбалансированности региональных бюджетов.

Государственная поддержка банковской системы осуществлялась посредством увеличения капитала крупнейших банков и путем предоставления ликвидности в форме субординированных кредитов. На эти цели было направлено 2,1 трлн руб., причем из средств федерального бюджета профинансировано около 500 млрд руб. В рамках данного блока мероприятий были внесены средства в УК «Внешэкономбанк» (175 млрд руб.), Россельхозбанк (45 млрд руб.), ВТБ (180 млрд руб.), ОАО «Росагролизинг» (25 млрд руб.). Кроме того, ЦБР предоставлены субординированные кредиты Сбербанку России (500 млрд руб.), произведена реструктуризация банковской задолженности (около 300 млрд руб.) 18 банкам, которые являются значимыми для банковской системы России либо системообразующими в своих регионах. Среди них, «КИТ Финанс», Инвестиционный банк (ОАО), АКБ «Российский капитал» (ОАО), «Банк ВЕФК-Сибирь» (ЗАО), «Губернский банк «Тарханы» (ОАО), КБ «Московский капитал» (ООО), АКБ «Союз» (ОАО), Банк «Северная казна» (ОАО), ГБ «Нижний Новгород» (ОАО) и др.

В рамках *поддержки промышленного и технологического секторов экономики* правительством РФ использовались как прямая государственная помощь из бюджета, так и предоставление госгарантий и налоговые льготы. Объем средств, направленных на поддержку предприятий различных секторов экономики за весь кризисный период 2008–2009 г., составил около 750 млрд руб., включая государственные гарантии в объеме 300 млрд руб.

Из средств федерального бюджета финансированию подлежали программы технологического перевооружения стратегических предприятий ОПК (выделено 50,7 млрд руб.), инновационно-ориентированные ФЦП, по развитию инфраструктуры малого и среднего бизнеса (18 млрд руб.), финансированию инвестиционных проектов автомобилестроительных предприятий (около 69 млрд руб.).

Поддержка предприятий *посредством субсидирования процентных ставок* также получила широкое распространение. Данная форма поддержки предусмотрена для предприятий мясного и молочного животноводства, рыбохозяйственного комплекса (60,4 млрд руб.), предприятий ОПК (20,3 млрд руб.) и пр. Кроме того, предусмотрено субсидирование кредитных ставок по отдельным видам деятельности: рефинансирование инвестиционных кредитов, по сделкам лизинга отечественной автомобильной техники, организациям-экспортерам (выделено 6,1 млрд руб.) и пр.

Дополнительное финансирование из федерального бюджета осуществлялось через *предоставление субсидий и субвенций*: субсидирование стратегических объектов ОПК для предотвращения их банкротства (7,9 млрд руб.); субсидии авиационным перевозчикам по перевозке пассажиров при отзыве лицензии (5,0 млрд руб.) и пр.

Для поддержки отдельных отраслей экономики государство задействовало *инструмент государственных закупок*. В большей степени из средств федерального бюджета была произведена закупка автомобильной техники для федеральных и территориальных органов власти, а также обновлен автопарк иной спецтехники (около 15,5 млрд руб.).

Также государством предоставлялись *государственные гарантии* по кредитам системообразующим предприятиям (300 млрд руб.).

Поддержка отрасли жилищного строительства осуществлялась через Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, который предоставил субъектам Федерации порядка 136 млрд руб. средств в качестве долевого финансирования региональных адресных программ.

Среди мероприятий по *поддержке наиболее уязвимых слоев населения* следует выделить:

- поддержку рынка труда и содействие занятости (порядка 44 млрд руб.);
- увеличение пособий по безработице (около 80 млрд руб.);
- предоставление возможности использовать средства материнского капитала на улучшение жилищных условий и единовременную выплату в размере 12 тыс. руб. на текущие нужды (44,3 млрд руб.);
- предоставление трансфертов внебюджетным фондам и взнос в антикризисный фонд ЕврАзЭС (порядка 443,0 млрд руб.);
- приобретение жилья ветеранам (55,8 млрд руб.).

Также к мерам социальной направленности можно отнести софинансирование реализации специальных программ в сфере ЖКХ, а именно реструктуризация задолженности по ипотечным кредитам для граждан страны. Указанная мера реализуется путем дополнительной капитализации в уставной капитал АИЖК (80 млрд руб.).

Анализ системы антикризисных мер позволяет говорить, что они преимущественно ориентированы на поддержку финансовой стабильности и сохранение стратегических отраслей и предприятий и лишь в незначительной части направлены на улучшение ситуации на рынке труда. Можно положительно оценить принятый адресный подход к

распределению бюджетной помощи, при этом далеко не все меры были оказаны своевременно, более того, отдельные из них содержат скрытые угрозы стимулам экономических агентов к проведению ими ответственной политики и реальной оценке рисков.

В результате расширения объемов финансирования из федерального бюджета в 2009 г. при сохранении начавшейся в 2008 г. негативной динамики сокращения поступлений бюджетных доходов федеральный бюджет за 2009 г. исполнен с дефицитом в 5,9% ВВП при размере нефтегазового дефицита – 13,5% ВВП.

Финансирование масштабных мероприятий по поддержке экономики страны без привлечения внешних займов стало возможно благодаря накопленным в период экономического роста финансовым резервам. Именно средства нефтегазовых фондов фактически стали основными источниками обеспечения сбалансированности федерального бюджета в 2009 г. Как видно из *табл. 12*, на финансирование бюджетных расходов было выделено из Резервного фонда порядка 3,0 трлн руб. Данное обстоятельство позволяет констатировать, что идея формирования нефтегазовых фондов полностью оправдала себя и может быть занесена в актив проводимой в стране бюджетной политики.

Таблица 12

**Динамика формирования и использования нефтегазовых фондов  
в 2009 г. ( млрд руб.)**

Наименование показателя	Остатки средств фондов на конец 2008 г.*	Поступило за 2009 г.		Использовано за 2009 г. на:		Остатки средств фондов на конец 2009 г.*
		нефтегазовые доходы	доходы от управления средствами	обеспечение сбалансированности федерального бюджета	обеспечение нефтегазового трансферта	
Резервный фонд	4027,6 (9,8% ВВП)	488,5	205,0	2964,8	179,4	1830,5 (4,7% ВВП)
Фонд национального благосостояния	2584,5 (6,3% ВВП)	–	92,5	–	–	2769,0 (7,1% ВВП)
Итого	6612,1 (16,0% ВВП)	488,5	297,5	2964,8	179,4	4599,5 (11,8% ВВП)

\* Остатки пересчитаны по курсу на 1 января 2009 г. и 1 января 2010 г. соответственно.

Источник: Федеральное казначейство.

В 2009 г. были внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ в части управления Резервным фондом и Фондом национального благосостояния: принято решение о приостановлении использования средств от управления Резервным фондом и ФНБ на их пополнение. Таким образом, с 1 января 2010 г. до 1 февраля 2012 г. средства от управления средствами фондов подлежат прямому зачислению в федеральный бюджет. Данная мера позволит компенсировать снижение доходной составляющей федерального бюджета и сократить величину его дефицита.

**2.2.4. Основные параметры федерального бюджета РФ на 2010–2012 гг.**

2009 год по сути является точкой перелома тенденций основных бюджетных индикаторов, в частности прекращения многолетнего наращивания расходов (*рис. 8*). В 2009 г. расходы федерального бюджета достигли своего максимума как в постоянных ценах, так и в процентах ВВП (порядка 24,7% ВВП, в то время как в 2004 г. данный по-



казатель не превысил 16% ВВП). Дело в том, что в целях обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы в среднесрочном периоде правительство Российской Федерации нацелено на сокращение объемов расходных обязательств в долях ВВП при параллельном повышении их эффективности.

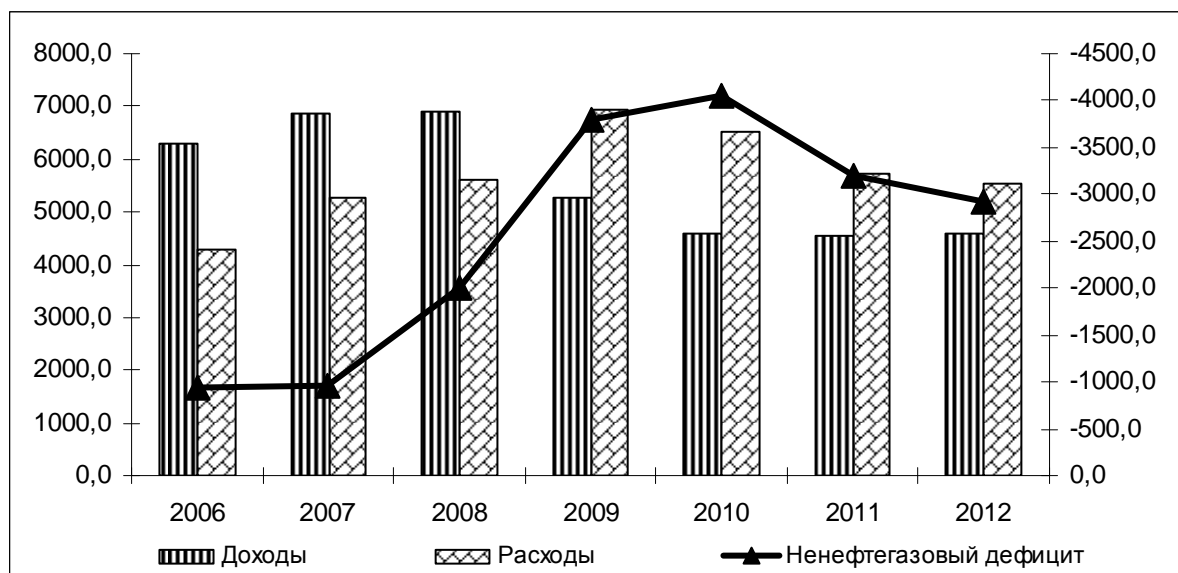


Рис. 8. Динамика доходов и расходов федерального бюджета (в ценах 2006 г.), млрд руб.

В период 2010–2012 гг. ожидается сокращение объема поступлений в федеральный бюджет до 15% ВВП к 2012 г., при том что объем государственных обязательств будет последовательно секвестироваться с почти 23% ВВП в 2010 г. до 18% ВВП к 2012 г.

В период 2010–2012 гг. существенное сокращение доходов федерального бюджета произойдет вследствие прогнозируемого относительного снижения мировых цен на нефть и газ, замедления роста добычи и экспорта углеводородов и укрепления рубля к доллару в условиях сохранения ранее сформировавшейся сырьевой структуры российского экспорта. Законом о федеральном бюджете предусмотрено снижение объема нефтегазовых доходов на 0,7 п.п. ВВП за трехлетний период. Следует отметить, что данное сокращение нефтегазовых поступлений не будет должным образом компенсировано ростом структурных доходов. Объем поступлений нефтегазовых доходов бюджета снизится на 1,5 п.п. ВВП за рассматриваемый период.

Хотя в перспективе объем расходных обязательств должен снижаться, они по-прежнему будут оставаться на достаточно высоком уровне. Результатом подобной структуры федерального бюджета будет устойчивый дефицит, размер которого будет колебаться в интервале 3–5% ВВП. Для поддержания сбалансированности федерального бюджета законом о бюджете предусмотрено финансирование дефицита как из внутренних, так и из внешних источников. Среди основных источников финансирования дефицита по-прежнему остаются Резервный фонд и внутренние заимствования. В то же время возникнет необходимость совершать иностранные заимствования: уже в 2010 г. запланировано привлечь за рубежом порядка 18 млрд долл., при этом общий объем внешних заимствований за 2010–2012 гг. запланирован на уровне 60 млрд долл. Также

возможна некоторая коррекция величины ежегодных заимствований в указанный период в случае негативной динамики изменения уровня «нефтяных цен». На фоне предстоящих заимствований важно, что Россия в 2009 г. погасила до конца задолженность Лондонскому клубу кредиторов, а также произвела реструктуризацию коммерческой задолженности бывшего СССР в объеме порядка 400–500 млн долл.

**Анализ доходной части закона о федеральном бюджете РФ на 2010–2012 гг.**

На протяжении 2010–2012 гг. в соответствии с законом о федеральном бюджете ожидается снижение или более низкая динамика поступлений по большинству налогов и сборов по сравнению с периодом 2006–2008 гг. (табл. 13). Такая тенденция характерна как для нефтегазовых, так и для инфраструктурных налогов. Прогнозируемое снижение доходов федерального бюджета главным образом обусловлено относительным ухудшением конъюнктуры цен и спроса на товары российского экспорта. Так, в соответствии с прогнозами основных макроиндикаторов состояния экономики мировые цены на нефть до конца 2011 г. не превысят 60 долл./баррель, при том что в период 2006–2008 гг. они колебались в пределах 70–120 долл./баррель. Также ожидается замедление темпов роста добычи нефти и газа и сокращение экспорта продуктов нефтегазового комплекса. Принимая во внимание тот факт, что доля таможенных пошлин в общем объеме доходов федерального бюджета по-прежнему остается достаточно значимой, в среднесрочной перспективе сохранится зависимость наполняемости федерального бюджета от конъюнктуры цен на товары российского экспорта.

Таблица 13

**Динамика налоговых доходов федерального бюджета в период 2006–2012 гг. (% ВВП)**

Наименование налогов	Фактическое исполнение				В соответствии с законом о бюджете		
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Доходы – всего:	23,6	20,4	22,5	18,8	16,1	15,5	15,0
Налог на прибыль организаций	1,9	1,9	1,8	0,5	0,5	0,5	0,4
НДС	5,6	6,8	5,1	5,3	5,1	5,2	5,3
Акцизы	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Таможенные пошлины	8,3	7,0	8,6	6,9	6,2	5,9	5,7
НДПИ	4,1	3,4	3,9	2,5	2,5	2,3	2,2
Доля вышеперечисленных налогов в доходах федерального бюджета, %	87,0	83,4	88,0	82,5	90,5	91,6	92,9

Кроме того, негативные последствия мирового финансового кризиса продолжают сказываться на финансовом состоянии и деловой активности предприятий реального сектора экономики. По-прежнему сохраняется высокая вероятность, что восстановление их деятельности, а именно выход на докризисные темпы производства товаров и услуг, может оказаться длительным процессом. Таким образом, рост объемов поступлений ненефтегазовых налогов является отнюдь не очевидным.

**Анализ расходной части закона о федеральном бюджете РФ на 2010–2012 гг.**

В отношении динамики расходов федерального бюджета на 2010–2012 гг. намечено последовательное ограничение наращивания расходов, при том что в прежние годы темп роста расходов опережал темп роста экономики.

Изначально федеральный бюджет на 2010–2012 гг. планировался как бюджет развития, однако представленные в законе основные оценки его расходной части свидетель-

ствуют о продолжении курса на социальную поддержку населения и адресное субсидирование наиболее крупных предприятий и отдельных отраслей экономики. При этом расходы инвестиционного характера сокращены.

В 2010 г. предполагается снижение объема расходов федерального бюджета на 1,8 п.п. ВВП относительно соответствующего показателя 2009 г. Однако при сопоставлении объемов расходов в 2010 г. с параметрами докризисных лет расходы бюджета на 2010–2011 гг. выглядят значительными и лишь к 2012 г. приблизятся к относительным значениям 2007–2008 гг. (табл. 14).

Таблица 14

**Структура расходов федерального бюджета за период 2007–2012 гг. (в % ВВП)**

	Фактическое исполнение				Закон	
	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*
<b>Расходы – всего</b>	18,1	18,3	24,7	22,9	19,5	18,0
В том числе:						
общегосударственные вопросы	2,5	2,0	2,1	2,7		
<i>из них</i> обслуживание государственного долга	0,4	0,4	0,5	0,7		
национальная оборона	2,5	2,5	3,1	2,9		
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,0	2,0	2,6	2,5		
национальная экономика	2,1	2,5	4,2	3,1		
расходы на социальную политику и социальную сферу	2,4	2,5	3,1	2,7		
межбюджетные трансферты	5,8	6,5	9,2	8,6		
Прочие расходы (условно утверждаемые)	–	–	–	–	0,5	0,9

\* Закон о бюджете содержит проектировки в части расходов на 2010 г. в полном объеме с разбивками по статьям классификаций, при этом параметры расходных обязательств на 2011 и 2012 гг. представлены лишь предельными величинами. Заметим, что формат прежних лет предусматривал детализированное отражение в федеральном законе о бюджете принятых расходных обязательств на трехлетнюю перспективу, что повышало прозрачность и определенность в сфере государственного финансирования обязательств перед обществом. Однако в условиях неустойчивости отдельных макроэкономических индикаторов посткризисного периода предоставлять детализированную разбивку нецелесообразно.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП.

На фоне общего снижения расходов наиболее заметные изменения по сравнению с параметрами исполнения бюджета 2009 г. связаны с сокращением финансирования мероприятий в области национальной экономики и расходов на социальную политику.

Так, в 2010 г. запланировано снижение расходов на *национальную экономику* на 1,1 п.п. ВВП относительно объема в 2009 г. Такое снижение объемов обусловлено тем, что наиболее масштабные мероприятия поддержки различных секторов экономики в рамках антикризисной программы правительства РФ были рассчитаны на их реализацию в 2009 г. Определенная часть мероприятий подлежит исполнению в 2010 г., однако в гораздо меньших объемах.

Объемы финансирования расходов на *социальную политику* в 2010 г. также подлежат сокращению на 0,4 п.п. ВВП относительно объемов 2009 г. Данное падение связано с реализацией основных мер по увеличению зарплат бюджетникам и иных социальных выплат в 2009 г. путем опережающей индексации соответствующих платежей.

Следует отметить, что некоторому снижению подвергнутся расходы по статье «*Межбюджетные трансферты*», их снижение в 2010 г. составит 0,6 п.п. ВВП. Такая динамика связана в первую очередь с падением объема трансфертов субъектам РФ на поддержание сбалансированности региональных бюджетов. На фоне снижения трансфертов регионам увеличатся межбюджетные трансферты государственным внебюджет-

ным фондам РФ, в наибольшей степени Пенсионному фонду РФ с целью выполнения ранее принятых обязательств и мероприятий по проведению пенсионной реформы.

Также произойдет увеличение *расходов на общегосударственные вопросы* (с учетом расходов на обслуживание государственного долга) – с 2,1% ВВП в 2009 г. до 2,7% ВВП в 2010 г. главным образом по причине роста вновь принимаемых долговых обязательств. Относительные объемы финансирования по другим статьям федерального бюджета останутся без изменения или подвергнутся незначительной коррекции.

В целом можно отметить, что федеральный бюджет на 2010–2012 гг. сформирован исходя из необходимости поддержания сбалансированности бюджетной системы страны. В условиях существенного снижения поступлений доходов бюджета предстоит придерживаться политики ограничения государственных обязательств, с тем чтобы не допустить ситуации нарастания дефицита.

#### 2.2.5. Возможные направления налогово-бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу

В ближайшее десятилетие налоговая система России столкнется с двумя масштабными вызовами.

Во-первых, принятые решения по пенсионной реформе не обеспечивают сбалансированность пенсионной системы, неоправданно увеличивают нагрузку на фонд оплаты труда, подразумевают необходимость постоянной подпитки из федерального бюджета. Следовательно, и вся налоговая система нуждается в определенной настройке, обеспечивающей адаптацию государственных финансов к общемировому процессу старения населения.

Во-вторых, развитие российской экономики по инновационному сценарию подразумевает сокращение доли добывающего сектора в ВВП. Однако налоговая нагрузка на добывающий сектор существенно превышает налоговую нагрузку на другие сектора экономики. В среднесрочной перспективе Россия столкнется со снижением рентных поступлений в бюджет, что приведет к необходимости пересмотра вопроса об уровне налоговой нагрузки на экономику и об изменении структуры поступлений по основным налогам.

Ниже кратко рассматриваются основные меры, которые могут быть приняты для ответа на вызовы наступившего десятилетия.

##### *Пенсионная реформа*

Недавно принятые решения по реформированию пенсионной системы России, т.е. Федеральный закон № 212-ФЗ от 24 июля 2009 г. «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», на наш взгляд, нерациональны, поскольку не решают вопроса обеспечения долгосрочной сбалансированности пенсионной системы, однако в то же время резко увеличивают налоговую нагрузку и усложняют налоговое администрирование.

Россия, как и большинство развитых стран, является частью базового демографического процесса – старения населения. Негативный демографический тренд является стратегическим долгосрочным вызовом для пенсионной системы России.

В России увеличение числа пенсионеров с 330 чел. на 1000 чел. трудоспособного возраста в 2007 г. до 450 чел. в 2020 г. приведет к необходимости достаточно сложного выбора:

– либо, оставив расходы на выплату пенсий в процентах ВВП на уровне 2007 г., смириться со снижением коэффициента замещения до 16% к 2020 г. (по сравнению с 23,4% в 2007 г.);

– либо поддерживать коэффициент замещения на социально приемлемом уровне около 30%, но при этом расходы на выплату пенсий вырастут до 8,2% ВВП в 2020 г. (т.е. на 3,4 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2007 г.).

В результате повышения базовой ставки страховых взносов с 26 до 34% для большинства предприятий увеличится налоговая нагрузка на фонд оплаты труда на 1,6 п.п. ВВП. Предлагаемые тарифы страховых взносов являются нетипично высокими для большинства стран ОЭСР. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики снижается налоговая нагрузка на труд и капитал и увеличивается налоговая нагрузка на потребление.

Увеличение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда может привести к:

- неконкурентоспособности российской экономики;
- снижению официального уровня занятости, а следовательно, и взносов;
- уходу зарплатных плат «в тень».

Передача администрирования пенсионных взносов от Федеральной налоговой службы Пенсионному фонду объясняется необходимостью актуализации учетных данных по взносам 4 раза в год. Однако представляется сомнительным, что достижение этой технической цели может оправдать рост нагрузки на бизнес за счет создания еще одного проверяющего органа.

В краткосрочном периоде недопустимо увеличивать налоговую нагрузку на рынок труда во время экономического кризиса. При обострении проблем безработицы нельзя увеличивать фискальную нагрузку на заработную плату наименее обеспеченных слоев населения с нынешних 26 до 34%. Минздравсоцразвития России предусматривает неуклонный рост страхового тарифа до 42% в 2047 г.<sup>1</sup>, что делает экономику России неконкурентоспособной. В этой связи представляется необходимым ограничиться умеренной индексацией шкалы ЕСН, не увеличивающей налоговую нагрузку на рынок труда в 2010–2011 гг.

В среднесрочном периоде необходимо привлечь финансовые ресурсы в пенсионную систему помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. В дополнение к возможности использовать для этой цели резервные фонды при благоприятной конъюнктуре. Речь также может идти о *приватизации государственного имущества*, в том числе с помощью передачи его в Пенсионный фонд Российской Федерации и негосударственным пенсионным фондам в счет текущих взносов по накопительной составляющей пенсионного обеспечения.

Для обеспечения долгосрочной сбалансированности пенсионной системы необходимо также *повысить пенсионный возраст*. Понимая всю политическую сложность данного вопроса, необходимо отметить, что повышение пенсионного возраста – это един-

---

<sup>1</sup> По материалам Минздравсоцразвития России.

ственное решение проблемы сбалансированности пенсионной системы в долгосрочном периоде, которое позволит добиться увеличения коэффициента замещения.

Для минимизации политических издержек повышения пенсионного возраста оно должно быть постепенным и коснуться лишь сравнительно молодых людей.

#### *Экспортные пошлины*

Структурная перестройка российской экономики в долгосрочном периоде тесно связана с отменой экспортных пошлин, наличие которых означает субсидирование отечественных потребителей сырья и энергоносителей за счет ренты от использования природных ресурсов, собственником которых является государство. Отмена экспортных пошлин, скомпенсированная увеличением налога на добычу полезных ископаемых, приведет к увеличению внутренних цен на сырье и энергоносители до уровня мировых цен. В результате отечественные предприятия будут вынуждены повышать ресурсоэффективность производства до уровня стран – импортеров сырья и энергоносителей. Без осуществления подобной меры обеспечить эффективное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды вряд ли возможно.

При существующей системе добывающие предприятия платят НДС, экспортную пошлину и несут потери в размере разницы между внутренней и мировой ценами при реализации продукции на внутреннем рынке. Соответственно при отмене экспортной пошлины увеличение НДС должно быть такое, чтобы компенсировать величину экспортной пошлины и выигрыш предприятий – потребителей сырья и энергоносителей от разницы внутренних и мировых цен, скорректированной на уменьшение объемов внутреннего потребления из-за сокращения спроса, вызванного ростом внутренних цен.

Одновременно понятно, что вряд ли возможны резкие изменения в данной сфере. Переход к обложению добывающих предприятий на основе НДС должен осуществляться достаточно постепенно, чтобы дать возможность предприятиям – потребителям сырья и энергоносителей, а также потребителям их продукции на всех стадиях производственной цепочки скорректировать свое поведение, в том числе за счет осуществления инноваций.

#### *НДС*

В условиях прогнозируемого изменения структуры добычи нефти, прежде всего увеличения доли новых регионов, подпадающих под режим «налоговых каникул», а также увеличения доли «выработанных месторождений», на которые введен понижающий коэффициент, поступления по НДС могут сократиться. Данный факт необходимо учитывать при проведении долгосрочной бюджетно-налоговой политики.

#### *НДС*

1. Упорядочение и упрощение получения возмещения НДС в условиях применения нулевой ставки и прочих случаях. В частности, для подтверждения факта экспорта необходимо установить единственный признак – пересечение товаром таможенной границы России.

2. В странах, использующих НДС, для большинства налогоплательщиков, не совершающих сложных операций, этот налог является одним из самых простых в исчислении и уплате. Для этого необходимо изменить правила оформления счетов-фактур, унифицировать правила, относящиеся к получению права на налоговый вычет.

3. Целесообразно введение единой ставки НДС на уровне, обеспечивающем неизменность или рост доходов бюджета. Переход на единую ставку будет способствовать

упрощению администрирования, но снизит прогрессивность распределения налога по доходным группам населения (в предпосылке переложения налога на потребителей). Компенсация потерь таких групп населения должна быть обеспечена за счет соответствующих расходов бюджета.

В условиях посткризисного развития и соответственно необходимости поддержания финансовой стабильности модель ежегодного наращивания государственных расходов далее неприменима, в связи с чем на первый план выходят задачи сокращения бюджетного дефицита и одновременного повышения отдачи на каждый рубль бюджетных средств. Достижение этих задач власть видит в первую очередь в организации бюджетов большинства ведомств на основе программно-целевых методов, что предполагает существенное повышение доли целевых программ в составе бюджета и переход к программной классификации бюджетных расходов. Другим вектором улучшения качества управления бюджетными средствами является реформирование программы и принципов осуществления государственных закупок, в том числе в сторону существенного повышения доли государственных расходов в инновационном секторе экономики.

На наш взгляд, основные направления повышения эффективности бюджетных расходов выбраны вполне обоснованно, в то же время общее улучшение качества управления бюджетными средствами возможно только при комплексном подходе к решению данной проблемы, позволяющем не только охватить максимально широкий круг используемых регулирующих инструментов, но и структурировать их применение во времени. В частности, в ближайшие годы (2010–2011 гг.) представляется необходимым акцентировать внимание в первую очередь на вопросах повышения доступности оказываемых государством социальных услуг, что возможно достичь через реструктурирование бюджетной сети, а также усиления стимулов на низовом уровне к более эффективному использованию бюджетных средств, совершенствования системы государственных закупок, оптимизации отдельных бюджетных процедур (внедрение оценки регулирующего воздействия в технологию принятия управленческих решений, имеющих бюджетные последствия).

По мере формирования в стране соответствующих институциональных условий дальнейшее развитие таких достаточно сложных управленческих механизмов, как БОР, программно-целевая деятельность, государственно-частное партнерство, может стать важным фактором рационализации бюджетных расходов и повышения эффективности бюджетного процесса в целом. Реализация данного блока мероприятий должна быть осуществлена в течение 2010–2015 гг.

В рамках приоритетных направлений бюджетной политики в среднесрочной перспективе можно выделить следующие:

*Реформирование бюджетной сети в основных секторах бюджетной сферы*

Конечной целью реформы бюджетной сети должно быть повышение эффективности ее работы за счет внедрения конкурентных принципов и экономия бюджетных средств, возникающая вследствие устранения дублирующих функций и прекращения предоставления аналогичных видов услуг различными учреждениями. В то же время реорганизации не должны подвергаться учреждения, которые по характеру или условиям своей деятельности не приспособлены к существованию в рыночной среде, а их переустройство может иметь негативные социально-экономические последствия.

Для достижения конечной цели реформирования необходима реструктуризация всей бюджетной сети. Однако в силу объективных сложностей как в получении оперативной информации о состоянии бюджетной сети регионального и муниципального подчинения, так и в отсутствие межуровневой координации и порядка деятельности по реорганизации субфедеральной сети и других ограничений в ближайшие 2–3 года целесообразно сосредоточиться на реформе бюджетной сети федерального подчинения.

В качестве основного механизма оптимизации федеральной бюджетной сети видится необходимость изменения правового положения ныне действующих бюджетных организаций либо путем сохранения ими обновленного статуса бюджетных учреждений, который предполагает предоставление им права свободного распоряжения самостоятельно заработанными средствами и приобретенным на них имуществом, либо посредством перехода в положение казенных учреждений, которые будут финансироваться по смете, а все заработанные ими средства будут поступать в бюджет их учредителей.

В комплексе с реализацией данных оптимизационных процедур следует по возможности осуществить:

- укрупнение или присоединение мелких учреждений к более крупным;
- ликвидацию учреждений, обеспечивающих низкое качество исполняемой государственной функции или оказываемой госуслуги либо имеющих малочисленный контингент потребителей, с передачей полномочий учреждениям, имеющим аналогичную административную подчиненность, действующим на данной или на соседних территориях;
- переподчинение ряда федеральных бюджетных учреждений (ФБУ) с целью соблюдения принципов отраслевой направленности основного вида деятельности;
- передачу ФБУ, выполняющих полномочия, отнесенные к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации или к вопросам местного значения, в ведение соответственно органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления;
- приватизацию непрофильных для ведомств ФБУ (например, санатории, дома отдыха и пр.) либо их передачу в административное подчинение соответствующих профильных министерств и ведомств (например, лечебные и образовательные учреждения).

При осуществлении оптимизационных процедур необходимо учитывать отраслевую специфику сети ФБУ, а также должна быть создана система мониторинга результативности деятельности реструктуризированных учреждений.

#### *Повышение эффективности управления государственным заказом*

В целях формирования единого интегрированного цикла планирования, размещения госзаказа и исполнения госконтрактов, который обеспечивает безусловное выполнение публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства качество поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление рисками технологического, экономического и коррупционного характера, представляется оправданным выполнение следующих мер:

- оптимизация технологии размещения заказа и условий отбора квалифицированных поставщиков посредством расширения применения электронных аукционов, что позволит уйти от рутинности «бумажных» процедур, предоставит возможность участия предпринимателей в электронных аукционах «удаленным доступом», существенным



образом снизит вероятность сговора между участниками при проведении электронных аукционов наряду с доработкой процедур размещения заказа на выполнение сложных научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, обеспечивающих заказчику возможность уточнения предмета контракта с учетом предлагаемых участниками альтернативных технологических решений;

– рассмотрение возможности централизации закупок в рамках главного распорядителя бюджетных средств (в целях получения экономии от масштаба) и создания системы стимулов к обеспечению равномерного кассового исполнения доведенных до заказчиков лимитов;

– закрепление права самостоятельного расходования заказчиками средств, полученных от уплаты неустойки (пени, штрафов), а также средств, полученных при неисполнении обязательств при обеспечении заявки на участие в торгах, и обеспечения исполнения госконтракта;

– совершенствование процедур мониторинга и контроля за ходом исполнения госконтракта посредством оптимизации системы учета данных о существенных условиях заключенных госконтрактов; разработка порядка аудита эффективности госзакупок и рекомендаций по привлечению к персональной ответственности государственных заказчиков (штрафные санкции, снижение объемов бюджетного финансирования, приостановка контракта и т.п.), внедрение автоматизированной системы мониторинга (АСМ), позволяющей в режиме реального времени оценивать ход исполнения государственного контракта, предоставлять необходимую информацию всем участникам и принимать решения о корректирующих мерах.

*Совершенствование технологии принятия бюджетных решений и других инструментов управления по результатам*

В настоящих условиях особую актуальность приобретает задача организации учета потенциального воздействия как на регулируемый субъект, так и на экономику, общество в целом регулирующего акта еще на стадии его подготовки. Поэтому в целях повышения обоснованности принимаемых управленческих решений представляется оправданным обязательное осуществление ведомствами – разработчиками нормативных документов комплексной оценки последствий предполагаемых и проводимых мероприятий социально-экономической политики. В качестве методических основ оценки регулирующего воздействия целесообразно применять анализ издержек и выгод (cost-benefit analysis) как наиболее приемлемый метод, учитывающий по возможности все значимые воздействия предлагаемой регуляторной меры.

В рамках повышения эффективности системы внутриведомственного планирования представляется целесообразным предпринять следующие меры:

- формировать ДРОНД СБП (доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования) иерархически, определяя задачи СБП как верхний уровень целеполагания для подведомственных органов исполнительной власти;
- включать в итоговую версию ДРОНДа только действующие бюджетные программы. Неутвержденные (разрабатываемые) программы могут значиться в пределах бюджета принимаемых обязательств только до принятия закона о бюджете на очередной финансовый период, после чего программа либо приобретает статус «действующая», либо исключается из доклада;

- добавить в форму реестра расходных обязательств поля для отражения задач и программ СБП;
- следует рассматривать ведомственные целевые программы (ВЦП) как группировку мероприятий, реализуемых СБП для решения определенных в ДРОНДе тактических задач, с указанием общего объема расходов, системы управления программой и возможных рисков недостижения целевых значений показателей результативности;
- установить, что ВЦП формируются исполнительными органами власти самостоятельно, без внешней экспертизы и подтверждения. Предметом внешней оценки (и контроля) является результат деятельности органа исполнительной власти, зафиксированный в докладе, а право выбора механизма его достижения, т.е. состав и содержание ведомственных целевых программ, закрепляется за органом исполнительной власти. Закрепление более простых процедур в части разработки, согласования и по сути – организации исполнения (в связи с меньшей масштабностью) ВЦП, чем для ДЦП, позволит уже в ближайшее время сформулировать как можно больше программ, благодаря чему быстрее перейти на программно-целевые принципы исполнения бюджета;
- фиксировать утвержденные ВЦП в реестре расходных обязательств как целевую статью расхода бюджета (мероприятия программы – как виды расходов бюджета);
- сформировать типовые методики оценки эффективности реализации программы и расходования бюджетных средств, предусмотрев соответствующие формы в составе бюджетной отчетности;
- уточнить роль и назначение аналитических программ ведомства, с тем чтобы пресечь уход от практики их использования только для распределения имеющихся средств.

*Совершенствование механизмов управления государственными инвестициями, в том числе в рамках развития государственно-частного партнерства*

Необходимо обеспечить повышение оперативности управления инвестиционными проектами, которые уже отобраны и финансируются за счет Инвестиционного фонда Российской Федерации, в том числе за счет ужесточения мер ответственности за невыполнение в означенные сроки всех запланированных мероприятий. Однако в связи с тем, что Инвестфонд по возможности переноса остатков неиспользованных денежных средств на следующий год является исключением из общего порядка управления бюджетными средствами, установленного Бюджетным кодексом РФ, представляется целесообразным в дальнейшем отказаться от использования данного инструмента организации инвестиционной деятельности государства в пользу бюджетных целевых программ.

Следует внести изменения и дополнения в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и соответствующие подзаконные акты в целях упрощения процедуры отбора регионов, претендующих на размещение на своей территории особых экономических зон, пересмотреть размеры софинансирования проектов по созданию зон в сторону увеличения доли региональных и муниципальных бюджетов, усилить стимулы (обязательства) для инвесторов к передаче прав на использование разработанных ими технологий после пяти лет резидентства в зоне и пр. Все изменения должны быть направлены на увеличение количества ОЭЗ и масштабов их деятельности на территории страны.

Необходимо организовать проведение обучения по программам повышения квалификации кадров в области государственно-частного партнерства как для государственных и муниципальных служащих, так и для специалистов частного сектора.

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов для стимулирования притока инвестиций в отдельные сектора экономики альтернативой прямым бюджетным расходам является предоставление государственных гарантий. С целью развития данного механизма необходимо:

- создание резервов не в полном объеме на весь срок предоставления гарантии, а с учетом рисков наступления гарантийного случая, в том числе не на полную сумму;
- создание фонда резервов за счет ассигнований Фонда национального благосостояния;
- гибкое требование по предоставлению обеспечения со стороны принципала по обязательствам, по которым предоставляются госгарантии.

Распространение практики привлечения коммерческих банков к финансированию и управлению инвестиционными ресурсами в инфраструктурных проектах. В частности, представляется возможным более активное вовлечение крупнейших коммерческих банков в процесс мониторинга реализации инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государства, а в перспективе наделение их функциями государственного заказчика. Ожидается, что это позволит повысить эффективность управления государственными инвестициями и снизить издержки строительства с поправкой на качество.

*Разграничение расходных полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями*

Во многих регионах и муниципальных образованиях наблюдается ситуация, когда значительную долю бюджетных доходов составляют субвенции на выполнение делегируемых полномочий, что несет в себе две группы рисков для повышения качества финансового управления государственными и муниципальными финансами. Во-первых, региональные и муниципальные власти могут быть не заинтересованы в максимально эффективном исполнении по сути чужих полномочий, а механизмы мониторинга эффективности исполнения делегированных полномочий недостаточно проработаны. Во-вторых, неизбежно возникают определенные трудности с финансированием делегируемых полномочий. Прежде всего существует определенная асимметрия информации, когда данные, непосредственно влияющие на объемы субвенций, поступают в федеральные министерства и ведомства от субъектов Российской Федерации. Кроме того, в ходе исполнения бюджета может получиться, что на исполнение одних делегируемых полномочий из федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) конкретному субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) выделен избыточный объем финансирования, а на исполнение других полномочий – недостаточный. При существовании жестких условий расходования субвенций строго на определенное делегированное полномочие это приводит к неэффективному использованию бюджетных средств и необходимости срочного внесения изменений в законодательство субъектов Российской Федерации в конце финансового года.

В последнее время пересмотр разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы происходит практически ежегодно, что снижает предсказуемость основных параметров бюджетной системы для региональных и местных властей и негативно сказывается на качестве управления государственными и муниципальными финансами.

В этой связи нецелесообразно вносить изменения в разграничение расходных полномочий в 2010 г. Вместе с тем целесообразно использовать данный период для мониторинга и оценки эффективности действующей системы разграничения полномочий.

Начиная с 2011–2012 гг. необходимо предусмотреть возможность пересмотра сложившейся системы разграничения полномочий с целью снизить число делегируемых полномочий, а также закрепить за каждым уровнем власти те полномочия, которые могут быть наиболее эффективно выполнены данным уровнем власти. Значительные ресурсы по «обмену полномочиями» между уровнями власти открываются в связи с принятием решения о финансировании органов внутренних дел исключительно из федерального бюджета.

#### *Оптимизация механизмов управления финансовой поддержкой субъектам Российской Федерации*

В Российской Федерации согласно проекту бюджета на 2010 г. и на период до 2012 г. насчитывается свыше 87 различных трансфертов (4 в подразделе дотаций, 43 в подразделе субсидий, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 21 в подразделе субвенций и 19 в подразделе иных межбюджетных трансфертов). По 35 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд руб., это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по оценке целевого использования данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств.

Становится очевидной необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Отчасти эта задача может быть решена с помощью совершенствования разграничения расходных полномочий. Вместе с тем уже очевидна необходимость объединения большого числа незначительных по объему целевых межбюджетных трансфертов в блочные трансферты.

Суть блочных трансфертов заключается в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям. При этом уровень власти, из бюджета которого выделяются блочные трансферты, может устанавливать как формулу распределения данных трансфертов, так и условия расходования средств по каждому направлению финансирования. Уровень власти, получающий блочный трансферт, может самостоятельно выбрать пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в блочный трансферт.

Это повысит качество управления государственными и муниципальными финансами за счет максимального учета предпочтений местного населения при реализации общенациональных приоритетов. После 2010 г. представляется целесообразным постепенно заменить значительную часть финансирования в рамках национальных проектов, а также большую часть разрозненных субсидий регионам на блочные межбюджетные трансферты. В связи с высокой степенью дифференциации налогового потенциала и стоимости оказания бюджетных услуг в регионах Российской Федерации на федеральном уровне целесообразно выделить блочных субсидий с учетом бюджетной обеспе-

ченности регионов. Однако прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов. Предлагается выделять блочные трансферты пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности регионов от бюджетной обеспеченности самого богатого региона.

Среди возможных направлений, которые могут быть включены в блочные трансферты на региональном уровне, можно выделить следующие: капитальный ремонт школ, капитальный ремонт домов, собственники которых образовали товарищество собственников жилья, приведение в нормативное состояние муниципальных дорог, переселение из труднодоступных населенных пунктов, реформирование системы здравоохранения и др.

### 2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы в 2009 г.

#### 2.3.1. Субнациональные бюджеты в условиях экономического кризиса

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета РФ. В *табл. 15* представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов Федерации в соответствующих показателях консолидированного бюджета России.

*Таблица 15*

#### Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России в 1992–2009 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Налоговые доходы	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8	33,9	33,2	36,6
Налоговые доходы без ресурсных платежей и таможенных пошлин	47,7	61,7	61,4	56,0	55,8	59,5	59,9	53,0	49,0	42,6	40,1	41,9	47,5	49,1	52,0	50,5	53,7	54,8
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8	49,5	43,4	48,3	49,2	43,4

*Источник:* Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Анализируя данные *табл. 15*, можно отметить следующее. За период 1998–2005 гг. произошло существенное снижение доли налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете – с 56,6 до 30,9%. Данная тенденция в большей степени обуславливается экономической конъюнктурой (рост цен на энергоносители привел к увеличению поступлений таможенных пошлин и ресурсных платежей в федеральный бюджет), нежели перераспределением доходных источников между уровнями бюджетной системы. Доказательством этого является тот факт, что доля субнациональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин за аналогичный период снизилась не столь значительно – с 53% в 1999 до 49,1% в 2005 г. В 2006–2007 гг. из-за более быстрого роста поступлений по налогам, закрепленным за региональными бюджетами, по сравнению с налоговыми поступлениями в федеральный бюджет наблюдался рост доли субнациональных бюджетов в налоговых

доходах. В 2008 г. эта доля несколько снизилась, но все же осталась на уровне, заметно превышающем уровень 2005 г. При этом доля региональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета без ресурсных платежей и таможенных пошлин в 2008 г. заметно выросла по сравнению с уровнем 2007 г. В 2009 г. экономический кризис внес определенные коррективы в рассматриваемые соотношения. Существенно выросла – с 33,2 до 36,6% – доля налоговых доходов субъектов РФ в соответствующих доходах консолидированного бюджета России прежде всего из-за резкого падения доходов федерального бюджета от НДС и таможенных пошлин. Доля региональных бюджетов без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин также несколько увеличилась: на 1,1 п.п. – с 53,7 до 54,8%. Во многом это обусловлено устойчивостью поступлений от НДС в региональные бюджеты во время кризиса (1666,2 млрд в 2008 г. и 1665,8 млрд руб. в 2009 г.).

Проведем более подробный анализ ситуации с доходной частью субнациональных бюджетов. Начиная с ноября 2008 г. экономический кризис стал серьезно сказываться на доходах региональных бюджетов. Как уже указывалось в предыдущем обзоре, первоначально сокращение доходов в наибольшей степени затронуло экономически развитые субъекты РФ (Тюменская область, Оренбургская область, Ханты-Мансийский АО, Челябинская область и др.), доходы которых во многом зависят от финансового состояния крупных налогоплательщиков, занятых в металлургической, нефтяной, химической и других видах деятельности в промышленности. В ноябре–декабре 2008 г. налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократились в номинальном выражении в 34 регионах по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. При этом значительное снижение (больше 10%) наблюдалось в 15 регионах (см. *табл. 16*).

В I квартале 2009 г. экономический кризис отразился на доходах бюджетов большинства регионов России: налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократились в номинальном выражении в 54 регионах по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. При этом существенное снижение (больше 10%) наблюдалось уже в 31 регионе. Вместе с тем необходимо отметить, что ситуация с исполнением доходной части бюджетов субъектов РФ была особенно напряженной в январе–феврале и заметно улучшилась в марте.

В апреле–мае 2009 г. ситуация с исполнением доходной части бюджета оставалась относительно стабильной (по сравнению с I кварталом), однако по отношению к уровню аналогичного периода 2008 г. наблюдалось падение налоговых доходов в большинстве регионов России. По итогам девяти месяцев масштаб падения доходов несколько уменьшился, однако сократилось также и число субъектов, в которых наблюдался рост налоговых доходов в 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. (таких регионов оказалось меньше, чем по итогам трех и пяти месяцев 2009 г.). В IV квартале ситуация с поступлениями налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов несколько улучшилась. По итогам года лишь 6 субъектов показали падение налоговых доходов свыше 25%, а в 31 регионе поступления налогов выросли. Отчасти это обусловлено «эффектом базы». Так как в конце 2008 г. в ряде регионов уже началось падение доходов, то при сравнении годовых данных ситуация с доходами выглядит существенно лучше, чем, например, за 9 месяцев. Вместе с тем, несмотря на эффект базы, можно говорить о том, что наиболее существенные проблемы с доходной частью

региональные бюджеты испытывали в начале года. К концу 2009 г. ситуация немного выправилась, однако в 52 из 83 субъектов РФ произошло падение налоговых доходов по сравнению с уровнем 2008 г.

Таблица 16

**Группировка регионов России в зависимости от изменения налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта**

Число регионов, в которых изменение налоговых доходов в номинальном выражении составило	Ноябрь–декабрь 2008 г. к аналогичному периоду 2007 г.	Январь–февраль 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.	Январь–март 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.	Январь–май 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.	Январь–сентябрь 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.	Январь–декабрь 2009 г. к аналогичному периоду 2008 г.
Падение свыше 25%	3	15	7	11	10	6
Падение от 10 до 25%	12	24	24	24	19	19
Падение менее 10%	19	29	23	21	31	27
Рост	48	14	29	27	23	31

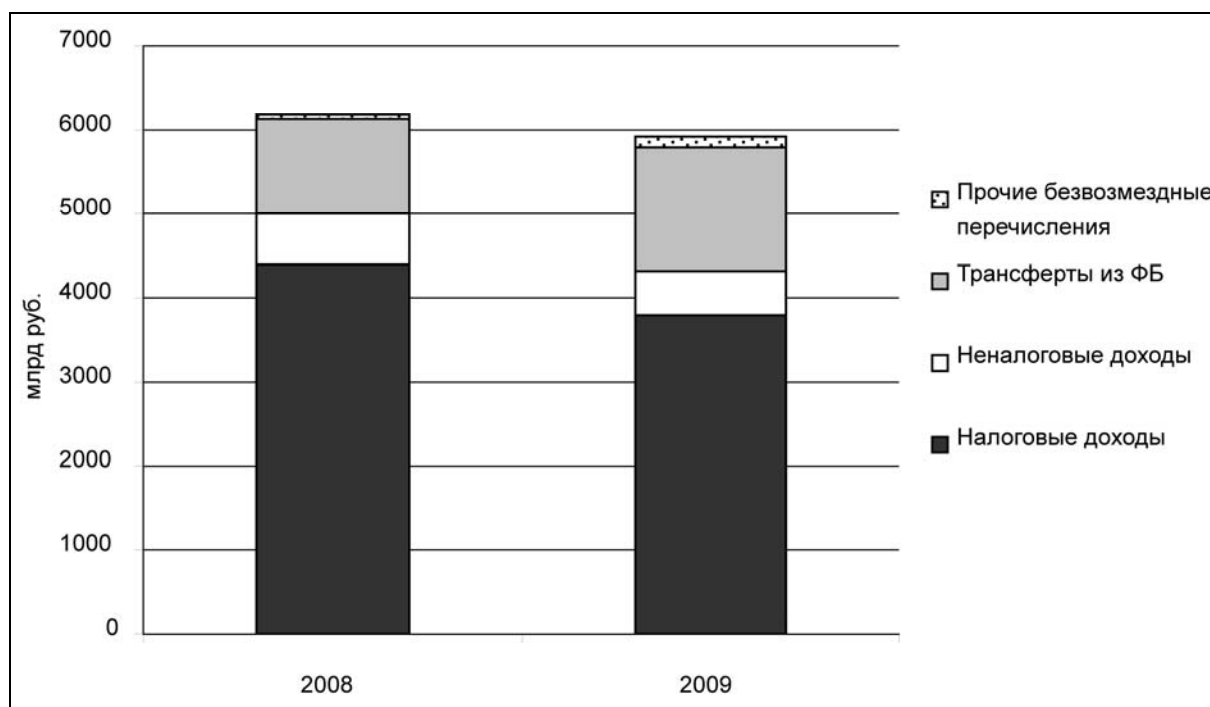
*Источник:* Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Основной причиной возникновения проблем с исполнением доходной части бюджетов субъектов РФ стало снижение поступлений по *налогу на прибыль*, которое началось в конце 2008 г. В ноябре–декабре 2008 г. в номинальном выражении поступления по налогу на прибыль организаций в консолидированный бюджет субъектов РФ снизились на 30,5% по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. Падение поступлений затронуло большинство субъектов Федерации (65 регионов из 83). В I квартале 2009 г. негативная тенденция по снижению поступлений налога на прибыль продолжилась. В номинальном выражении поступления в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации снизились на 35% по сравнению с I кварталом 2008 г., при этом поступления упали уже в 72 регионах. Необходимо отметить, что в марте ситуация с поступлением по налогу на прибыль организаций начала улучшаться, однако в январе–феврале 2009 г. она была крайне тяжелой: в трех регионах (Республика Саха, Астраханская область и Ямало-Ненецкий автономный округ) возврат излишне уплаченного налога даже превысил объем поступлений. В апреле–мае 2009 г. поступления по налогу на прибыль были существенно (примерно в 2 раза) ниже уровня 2008 г., т.е. ситуация продолжала ухудшаться. Во втором полугодии ситуация хотя и несколько изменилась в лучшую сторону, однако осталась крайне тяжелой. По итогам года поступления налога на прибыль в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации сократились на 39% по сравнению с 2008 г., при этом падение зафиксировано в 67 регионах.

Поступления по налогу на *доходы физических лиц (НДФЛ)* в целом по Российской Федерации оказались значительно стабильнее, чем поступления по налогу на прибыль организаций: в I квартале 2009 г. поступления по НДФЛ выросли в номинальном выражении на 5% по сравнению с I кварталом 2008 г. Однако в некоторых субъектах РФ в I квартале произошло значительное (более чем на 5%) падение поступлений НДФЛ (Челябинская, Ярославская, Кемеровская, Орловская, Свердловская области). Повышение поступлений НДФЛ было отчасти связано с повышением зарплат бюджетников. Однако в дальнейшем ситуация несколько ухудшилась. Как уже отмечалось, в целом по РФ поступления НДФЛ в 2009 г. остались на уровне 2008 г. Однако в разрезе субъектов

картина далеко не столь однозначна. В 36 регионах поступления данного налога снизились, при этом в семи субъектах сокращение произошло более чем на 10%<sup>1</sup>.

В целом доходы консолидированного бюджета субъектов РФ снизились в номинальном выражении в 2009 г. на 4,4% по сравнению с уровнем 2008 г. При этом разные компоненты доходов показали разнонаправленную динамику, в результате чего структура доходов претерпела заметные изменения (см. рис. 9).



Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Рис. 9. Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2008–2009 гг. по компонентам

Налоговые доходы консолидированного бюджета субъектов РФ сократились в 2009 г. на 13,5% в номинальном выражении, их доля в совокупных доходах региональных бюджетов снизилась с 71 до 64%. Неналоговые доходы также упали – на 15,4%, в результате чего их доля уменьшилась с 9,8 до 8,7%. В то же время трансферты из федерального бюджета увеличились в номинальном выражении на 31,4%, причем их доля в совокупных доходах выросла с 18 до 25%. Таким образом, в условиях кризиса роль федеральной помощи существенно возросла. Трансферты из федерального бюджета стали своего рода «подушкой безопасности», благодаря которой регионы смогли более мягко пройти пик экономического кризиса (подробнее о федеральных трансфертах см. в этом разделе ниже).

Расходная часть консолидированного бюджета субъектов РФ также претерпела существенные изменения. Следует отметить, что в 2009 г. была прервана тенденция 2007–2008 гг. к росту доли региональных расходов в консолидированном бюджете Рос-

<sup>1</sup> Республика Дагестан, Челябинская область, Ярославская область, Свердловская область, Чувашская Республика, Пермский край и Кемеровская область.



сийской Федерации (см. табл. 15). Доля региональных расходов снизилась с 49,2% в 2008 г. до 43,4% в 2009 г. Данное соотношение сложилось в силу того, что расходы консолидированного бюджета субъектов РФ остались практически на уровне 2008 г. (рост всего лишь на 0,04%), в то время как расходы федерального бюджета (без учета трансфертов регионам) увеличились в 2009 г. на 26% по сравнению с уровнем предыдущего года.

Однако при сохранении общего объема расходов их структура в 2009 г. претерпела определенные изменения (см. табл. 17).

Таблица 17

**Структура расходов консолидированного бюджета субъектов  
РФ в 2008–2009 гг. (%)**

	2008	2009	Изменение (п.п.)
Общегосударственные вопросы	7,1	7,3	0,2
<i>В том числе обслуживание государственного и муниципального долга</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>0,4</i>
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	4,1	3,9	-0,2
Национальная экономика	19,6	18,1	-1,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	16,3	13,6	-2,7
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	-0,1
Образование	20,8	21,5	0,7
Культура, кинематография и средства массовой информации	3,5	3,4	-0,1
Здравоохранение и спорт	12,7	12,1	-0,6
Социальная политика	12,2	15,3	3,1
Межбюджетные трансферты (МБТ)	3,3	4,4	1,1

*Источник:* Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Из данных табл. 17 видно, что в наибольшей степени увеличились региональные расходы по разделам «Социальная политика» и «Межбюджетные трансферты» (главным образом речь идет о трансфертах территориальным фондам ОМС), а также на обслуживание государственного и муниципального долга. Рост расходов на обслуживание долга обусловлен активизацией субнациональных заимствований в 2009 г., а увеличение расходов на социальную политику произошло в том числе за счет увеличения расходов на осуществление государственной политики в области занятости населения (финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета).

Наибольшее снижение доли в совокупных расходах произошло по разделам «ЖКХ» и «Национальная экономика». При этом расходы на ЖКХ уменьшились в номинальном выражении на 16,2%, а расходы на национальную экономику – на 8% по отношению к уровню 2008 г. Сокращение расходов в сфере ЖКХ произошло во многом за счет снижения капитальных вложений, которые уменьшились на 23%. В сфере поддержки национальной экономики важно рассмотреть динамику расходов на уровне подразделов. Снижение расходов на национальную экономику произошло главным образом за счет снижения финансирования дорожного хозяйства (на 3,8%), расходы на которое составляли 37% от общих расходов по данному разделу в 2008 г. В то же время заметно выросли расходы по подразделу «Общэкономические расходы» (в 1,7 раза), прежде всего за счет финансирования мер по снижению напряженности на рынке труда. Также увеличились расходы на поддержку сельского хозяйства (на 8,7%). Важно подчеркнуть,

что все три названных направления расходов в сфере национальной экономики софинансируются за счет субсидий из федерального бюджета.

В целом, говоря о динамике и структуре расходов консолидированного бюджета субъектов РФ в 2009 г., необходимо отметить следующее. Наибольшему сокращению подверглись капитальные расходы, в то же время существенно увеличились расходы на обслуживание государственного и муниципального долга, а также расходы по тем направлениям, которые софинансируются (финансируются) из федерального бюджета.

Существенное падение налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов в 2009 г. привело к активизации долговых заимствований со стороны субъектов РФ (см. табл. 18).

Таблица 18

**Объем государственного долга субъектов РФ в 2008–2009 гг.**

	Объем государственного долга, млрд руб.						
	на 01.01.08	на 01.01.09	прирост за 2008 г.	на 01.07.09	прирост за 1-е полугодие 2009 г.	на 01.12.09	прирост за 11 месяцев 2009 г.
Все субъекты	456,9	599,6	142,7	725,4	125,8	787,7	188,1
г. Москва	89,3	121,5	32,2	208,1	86,5	232,3	110,8
Московская область	92,1	156,1	63,9	164,6	8,6	158,1	2,0
<b>Субъекты РФ (без г. Москвы и МО)</b>	<b>275,4</b>	<b>322,0</b>	<b>46,5</b>	<b>352,7</b>	<b>30,7</b>	<b>397,3</b>	<b>75,3</b>

Источник: Минфин России, расчеты ИЭПП.

Как видно из данных табл. 18, общий объем заимствований, осуществленных за 11 месяцев 2009 г., оказался на 32% больше, чем за весь 2008 г. Однако важно подчеркнуть, что 59% долговых заимствований приходится лишь на один субъект – г. Москву. Власти столичного региона увеличили свой долг в течение 11 месяцев 2009 г. почти в два раза. Прирост объемов долга по остальным субъектам РФ оказался менее масштабным, однако объем долга по состоянию на 01.12.2009 г. все же оказался на 23% больше, чем по состоянию на 01.01.2009 г. Изменение формата предоставления Минфином России данных по государственному долгу субъектов Федерации позволяет проследить динамику заимствований по отдельным видам лишь за первое полугодие 2009 г. При этом на первое полугодие пришлось лишь 41% объемов увеличения долга за 11 месяцев 2009 г. (без учета г. Москвы). Это говорит об активизации долговой политики региональных властей в большей степени именно во втором полугодии. Однако данные лишь за первое полугодие 2009 г. все же дают определенные представления о структуре долговых заимствований субъектов РФ в 2009 г. (табл. 19).

Прежде всего следует отметить, что объем займов в виде долговых ценных бумаг в целом по субъектам РФ без учета г. Москвы за первое полугодие 2009 г. не только не увеличился, но даже сократился на 8,4%. Это обусловлено несколькими факторами. Во-первых, далеко не все субъекты имеют возможность привлекать займы на рынках долговых ценных бумаг как в силу технических трудностей, так и с точки зрения необходимости удовлетворять определенным критериям. Например, лишь 19 субъектов имели на конец 2009 г. рейтинг международного агентства S&P. Во-вторых, со второго полугодия 2008 г. в целом серьезно ухудшились условия на финансовых рынках, что привело к росту ставок, а зачастую и к невозможности размещения своих ценных бумаг первоклассными заемщиками. Еще одной особенностью долговых заимствований

субъектов РФ в 2009 г. стала возросшая роль бюджетных кредитов из федерального центра. Прирост бюджетных кредитов оказался почти в 3 раза больше, чем прирост коммерческих кредитов банков по итогам первого полугодия 2009 г. (в целом по субъектам без учета г. Москвы). Таким образом, в условиях существенного падения налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, а также существенного ухудшения условий заимствований и роста ставок по ним бюджетные кредиты федерального центра оказались наряду с трансфертами одним из важнейших источников финансовых ресурсов для бюджетов субъектов РФ.

*Таблица 19*

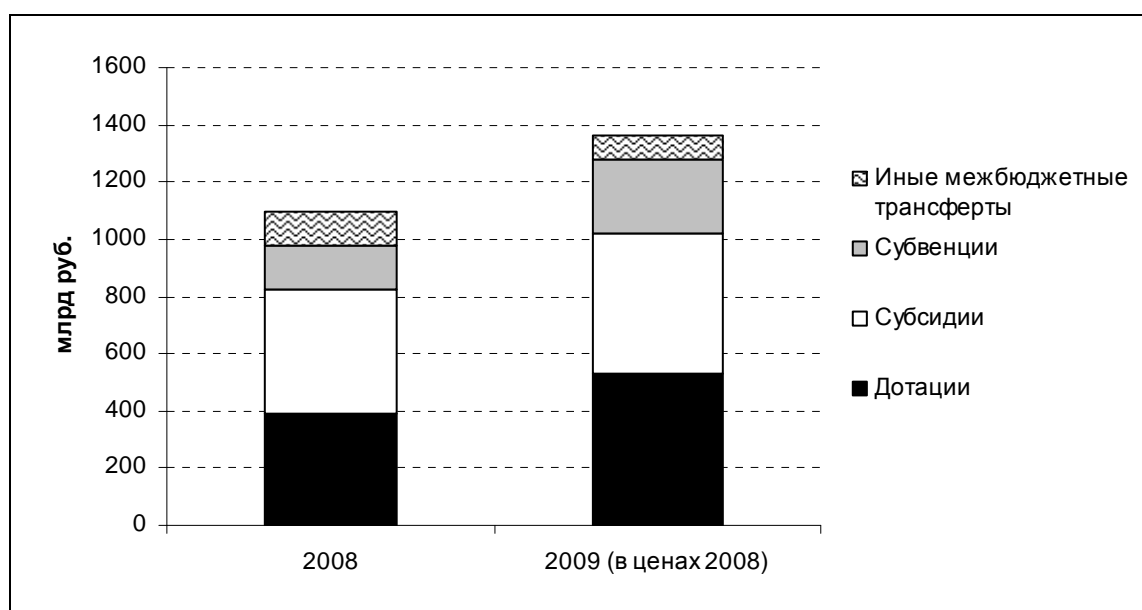
**Объем государственного долга субъектов РФ по видам долговых обязательств  
в первом полугодии 2009 г.**

	Всего по субъектам РФ	В том числе	
		г. Москва	по субъектам РФ (без учета г. Москвы)
<b>Займы субъектов Российской Федерации</b>			
На 01.01.2009, млрд руб.	268,9	81,5	187,4
На 01.07.2009, млрд руб.	323,9	152,1	171,7
Изменение (+/-), млрд руб.	55,0	70,6	-15,7
Темпы прироста, %	20,4	86,7	-8,4
<b>Кредитные соглашения и договоры</b>			
На 01.01.2009, млрд руб.	166,3	32,4	133,9
На 01.07.2009, млрд руб.	180,7	34,2	146,5
Изменение (+/-), млрд руб.	14,4	1,8	12,6
Темпы прироста, %	8,7	5,6	9,4
<b>Государственные гарантии</b>			
На 01.01.2009, млрд руб.	123,2	3,2	120,0
На 01.07.2009, млрд руб.	143,8	17,2	126,6
Изменение (+/-), млрд руб.	20,6	14,0	6,6
Темпы прироста, %	16,7	436,9	5,5
<b>Бюджетные кредиты</b>			
На 01.01.2009, млрд руб.	40,8	4,5	36,3
На 01.07.2009, млрд руб.	76,8	4,5	72,2
Изменение (+/-), млрд руб.	36,0	0,0	35,9
Темпы прироста, %	88,2	0,9	99,0
<b>Иные долговые обязательства</b>			
На 01.01.2009, млрд руб.	0,4	-	0,4
На 01.07.2009, млрд руб.	0,3	-	0,3
Изменение (+/-), млрд руб.	-0,1	-	-0,1
Темпы прироста, %	-19,3	-	-19,3
<b>Итого долговых обязательств</b>			
На 01.01.2009, млрд руб.	599,6	121,5	478,1
На 01.07.2009, млрд руб.	725,4	208,1	517,3
Изменение (+/-), млрд руб.	125,8	86,6	39,2
Темпы прироста, %	21,0	71,3	8,2

*Источник:* Минфин России, расчеты ИЭПП.

### 2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета

В целом объем финансовых средств, переданных из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, увеличился в 2009 г. в реальном выражении на 34%. При этом наибольший рост наблюдался по субвенциям, которые выросли на 71%, а также по бюджетным кредитам, объем которых более чем в 10 раз превысил соответствующие объемы 2008 г. Также выросли дотации на 36% и субсидии на 12%. Объем иных межбюджетных трансфертов, напротив, снизился на 30%. Все это привело к некоторому изменению структуры федеральных трансфертов регионам (см. *рис. 10*).

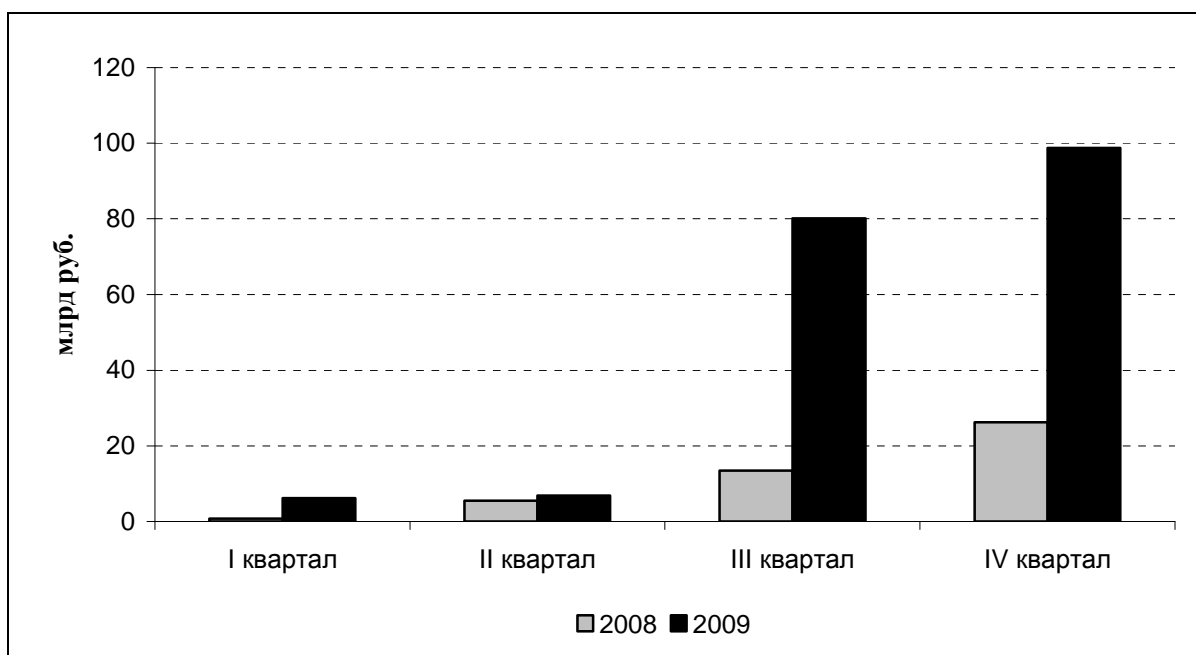


Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Рис. 10. Трансферты регионам из федерального бюджета в 2008–2009 гг.

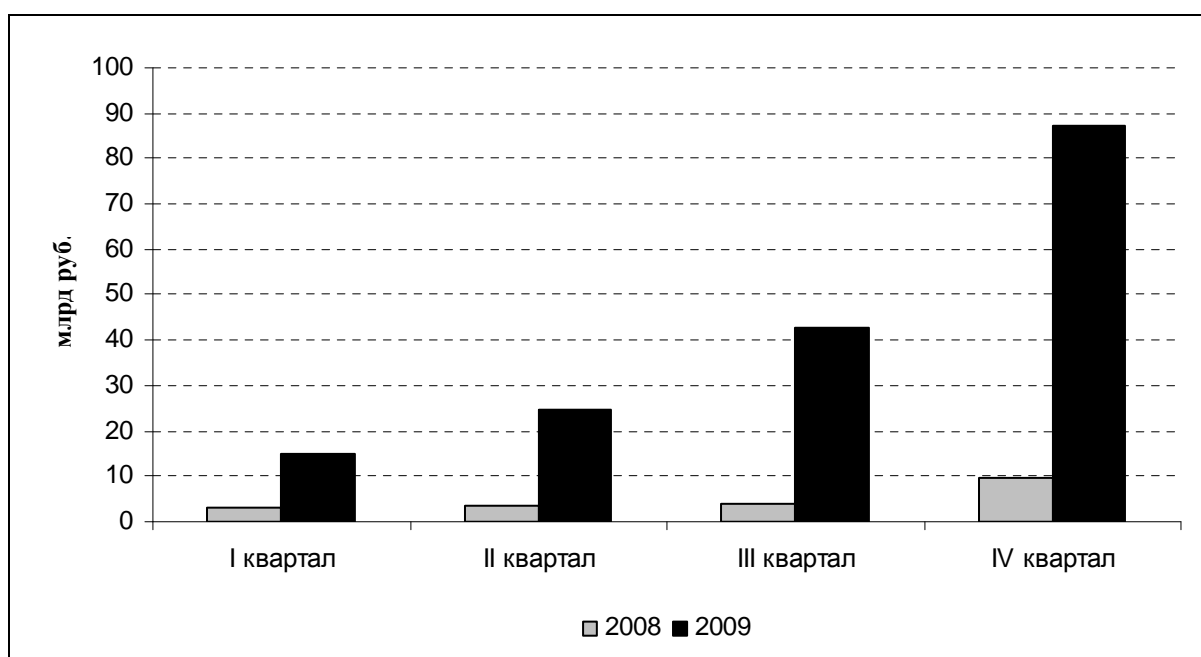
В целом в наибольшей степени увеличилась доля субвенций в общей сумме федеральных трансфертов – с 14% в 2008 г. до 19,2% в 2009 г. Также увеличилась доля дотаций – с 36 до 39%. Доля же субсидий снизилась с 40 до 36%, а доля иных МБТ сократилась на 4,6 п.п. – до 5,9% от общей суммы трансфертов.

Рассмотрим более подробно отдельные типы трансфертов из федерального бюджета (см. *табл. 20* в конце настоящего раздела). Как уже отмечалось, в реальном выражении их объем вырос в 2009 г. на 36% по сравнению с предыдущим годом. Однако данный рост произошел прежде всего вследствие существенного роста дотаций на поддержку сбалансированности региональных бюджетов. Если дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки регионов увеличились в реальном выражении лишь на 4,6%, то объем дотаций на сбалансированность увеличился по итогам 2009 г. в 3,8 раза по сравнению с 2008 г. При этом доля дотаций на сбалансированность в общем объеме трансфертов увеличилась с 4% в 2008 г. до 13% в 2009 г. Также следует отметить, что увеличение выделяемых субъектам объемов подобных дотаций пришлось на второе полугодие 2009 г. (см. *рис. 11*), что было связано с анализом фактического исполнения бюджетов регионов в 2009 г. и оказанием финансовой поддержки наиболее нуждающимся.



Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Рис. 11. Дотации на поддержку сбалансированности региональных бюджетов в 2008–2009 гг.



Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭПП.

Рис. 12. Кредиты, выделенные из федерального бюджета в 2008–2009 гг.

Рассматривая динамику бюджетных кредитов, выделенных из федерального бюджета регионам в течение 2009 г., можно отметить, что она сходна с динамикой дотаций на сбалансированность (см. рис. 11). Наибольшие объемы пришлось опять же на второе

полугодие, причем в IV квартале была выделена практически половина от годовой суммы. Следует подчеркнуть, что с 2009 г. бюджетные кредиты могут выдаваться сроком до трех лет. В целом в 2009 г. федеральным центром было выделено 170 млрд руб. бюджетных кредитов, в то время как в 2008 г. лишь 20 млрд руб. В результате бюджетные кредиты составили почти 8% от общего объема федеральной финансовой помощи субъектам РФ. При этом в сумме дотации на сбалансированность и бюджетные кредиты составили в 2009 г. 319 млрд руб., или почти 20% от средств, переданных региональным бюджетам (в 2008 г. эта доля была лишь 5,2%).

Как уже было отмечено, объем субвенций, выделенных из федерального бюджета, также существенно увеличился в 2009 г. по сравнению с 2008 г. (на 136,2 млрд руб.). Наибольший рост был зафиксирован по следующим направлениям:

- на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий (на 40 млрд руб., или более чем в 2 раза);
- на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (на 31 млрд руб., или более чем в 3 раза);
- на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан (рост на 18,4 млрд руб., или на 28%);
- на оказание отдельным категориям граждан социальной услуги по дополнительной бесплатной медицинской помощи в части, предусматривающей обеспечение лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов (на 6,8 млрд руб., или на 27%).

Таким образом, в наибольшей степени увеличились «антикризисные» субвенции, за счет которых финансируются мероприятия в области содействия занятости населения, а также субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ в связи с празднованием 65-летия победы в Великой Отечественной войне (в соответствии с Указом президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.»).

Объем субсидий из федерального бюджета в 2009 г. был увеличен в номинальном выражении на 104 млрд руб., или на 20%, по сравнению с 2008 г. Однако по ряду направлений финансирование было существенно сокращено, а по другим увеличено. Также появились новые виды субсидий, наиболее крупными из которых стали:

- субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ (35,6 млрд руб.);
- субсидии на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники (19,7 млрд руб.).

В наибольшей степени увеличились субсидии по следующим направлениям:

- на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства (на 15 млрд руб., или более чем в 5 раз);
- на государственную поддержку сельского хозяйства (на 21,4 млрд руб., или на 37%).

В то же время объемы ряда субсидий были сокращены. Наибольшее падение было зафиксировано по следующим направлениям:

- субсидии на дорожное хозяйство, не входящие в ФЦП (на 12,6 млрд руб., или на 37%);
- субсидии для обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства (на 7 млрд руб., или на 90%).

### 2.3.3. Изменения в федеральном законодательстве в сфере межбюджетных отношений и субнациональных финансов в 2009 г.

Проблемы, с которыми столкнулась бюджетная система России в конце 2008-го и в 2009 г. в условиях экономического кризиса, потребовали внесения определенных изменений в федеральное законодательство, и прежде всего в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Анализ основных изменений, внесенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ”», был проведен в обзоре за 2008 г. Однако и в течение 2009 г. в ряд статей БК РФ были внесены определенные изменения.

Был принят Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ», который изменил ряд положений БК РФ.

*Во-первых*, изменения коснулись ст. 92.1 в части нормы, ограничивающей размер дефицита бюджета субъекта РФ 15% от утвержденного общего годового объема доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений. Уже в Законе № 310-ФЗ данная норма была ослаблена. Субъектам РФ было разрешено превышать данный лимит на сумму поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, а также снижения остатков средств на счетах по учету средств регионального бюджета. Законом № 58-ФЗ было разрешено превышение установленного уровня дефицита бюджета на размер сальдо бюджетных кредитов из федерального бюджета. В отличие от предшествующих изменений, данная норма имеет ограниченный период действия – до 1 января 2013 г. Аналогично местным властям было разрешено превышать предельный размер дефицита муниципального бюджета (10%) на сальдо бюджетных кредитов из регионального бюджета. Помимо этого были ослаблены требования ст. 107, касающиеся предельного размера государственного долга субъекта РФ (муниципального долга), который может превысить установленный БК РФ предел на размер привлеченных от других уровней бюджетной системы бюджетных кредитов.

*Во-вторых*, были ослаблены ограничения, установленные ст. 139.1, на размер иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам. Объем иных МБТ может превысить 10% от общего объема трансфертов (без субвенций) на сумму дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Также определенным коррективам подверглись нормы БК РФ после принятия Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и ст. 45 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”». Этим Законом было приостановлено действие ряда положений БК РФ до 1 января 2010 г.:

– действие норм ст. 53, 59 и 64, требующих принятия законов, влияющих на доходы бюджетной системы РФ, до внесения проектов бюджетов соответствующего уровня власти;

– для 2009 г. на месяц были сдвинуты сроки норм ст. 131 и 133, обязывающие федеральные ведомства до 20 июля провести сверку исходных данных, необходимых для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций на очередной финансовый год, а также запрещающие вносить после этого какие-либо изменения в эти данные. Для 2009 г. указанные сроки были перенесены на 20 августа.

Также важно обратить внимание на совместное письмо Минфина России (№ 06-03-06) и Федерального казначейства (№ 42-7.4-05/5.0-251) от 7 мая 2009 г. В данном письме даются разъяснения, касающиеся использования остатков субсидий и субвенций из федерального бюджета на покрытие временных кассовых разрывов региональных бюджетов в течение финансового года. В документе указывается, что подобное использование остатков федеральных средств не противоречит нормам федерального законодательства в случае если это не приводит к росту кредиторской задолженности по направлениям расходов, которые должны финансироваться за счет указанных целевых трансфертов.

#### 2.3.4. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 г. и на период до 2012 г. в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы»

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты в 2010 г., составляет около 1129 млрд руб. В номинальном выражении это на 12,9% меньше, чем объем средств, предусмотренный законом о федеральном бюджете на 2009 г. При этом общие расходы федерального бюджета в номинальном выражении незначительно увеличатся (на 0,42%). В результате доля межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета снизится по сравнению с 2009 г.: с 13,2 до 11,4%.

Необходимо также отметить, что система межбюджетных трансфертов остается сложной. В развитых странах, имеющих федеративную форму государственного устройства, как правило, существует 1–3 крупнейших трансферта из федерального бюджета бюджетам территорий и 3–15 более мелких трансфертов. В Российской Федерации согласно Закону «О федеральном бюджете на 2010 г. и на период до 2012 г.» насчитывается свыше 87 различных трансфертов (4 в подразделе дотаций, 43 в подразделе субсидий, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 21 в подразделе субвенций и 19 в подразделе иных межбюджетных трансфертов). Возникает вопрос, эффективна ли такая система. По аналогии с налогообложением число трансфертов должно быть приемлемо для эффективного администрирования. По 35 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд руб., это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по оценке целевого использования данных средств, не говоря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств. Представляется необходимым провести тщательную ревизию разграничения полномочий между федеральным центром и региона-



ми, с тем чтобы ряд полномочий целиком закрепить за регионами, а часть полномочий вернуть на уровень Федерации.

Дополнительным способом решения проблемы большого числа незначительных по объему целевых межбюджетных трансфертов и повышения качества управления выделяемыми финансовыми ресурсами является их объединение в блочные трансферты (консолидированные субсидии и субвенции). Суть блочных трансфертов заключается в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям. При этом уровень власти, из бюджета которого выделяются блочные трансферты, может устанавливать как формулу распределения данных трансфертов, так и условия расходования средств по каждому направлению финансирования. Уровень власти, получающий блочный трансферт, может самостоятельно выбрать пропорции использования выделенных средств по каждому направлению, включенному в блочный трансферт.

Основной канал финансовой помощи региональным властям – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из **Фонда финансовой поддержки регионов** (далее ФФПР) – вырастет на 6% (по сравнению с 2009 г.) и составит 397 млрд руб. Необходимо отметить, что в 2010 г. делается очередная попытка преодолеть тенденцию сокращения доли этого фонда в межбюджетных трансфертах: согласно проекту закона о федеральном бюджете на 2010 г. доля ФФПР в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы вырастет до 35% по сравнению с 24% в 2009 г. Однако следует отметить, что первоначальный проект бюджета и окончательное его исполнение существенно отличаются друг от друга. Отраслевым министерствам, как правило, удается пролоббировать повышение размера субсидий и иных межбюджетных трансфертов, а ухудшение ситуации с региональными финансами приводит к росту дотаций на сбалансированность и бюджетных кредитов, тогда как объем ФФПР, определяемый по формуле, остается неизменным в течение финансового года. Представляется, что из всех видов межбюджетных трансфертов именно ФФПР должен быть отдан приоритет, так как организация этого фонда соответствует лучшей мировой практике, а распределение средств осуществляется в соответствии с прозрачными процедурами.

Начиная с 2005 г. **Фонд компенсаций** (далее ФК) объединяет в себе средства на финансирование всех существующих в законодательстве федеральных расходных мандатов, установленных в явном виде. Проект федерального бюджета на 2010 г. и на период до 2012 г. предусматривает некоторый рост доли ФК в межбюджетных трансфертах другим уровням бюджетной системы (с 17,6% в 2009 г. до 20,7% в 2010 г.). Рост доли субвенций в межбюджетных трансфертах обусловлен «жесткостью» данных обязательств. Федеральный центр вынужден индексировать данные обязательства, как правило, на уровень инфляции.

В части **субсидий** в проекте бюджета на 2010 г. в номинальном выражении запланировано снижение на 50,4 млрд руб. – до 346 млрд руб. (на 14,6% по сравнению с 2009 г.). Основными направлениями расходования данных средств в 2010 г. являются:

- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. – 24,7% общей суммы субсидий;

- реализация дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, – 10,5% общей суммы субсидий;
- Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.» – 10,1% общей суммы субсидий;
- финансовое обеспечение оказания дополнительной медицинской помощи, оказываемой врачами-терапевтами участковыми, врачами-педиатрами участковыми, врачами общей практики (семейными врачами), – 6,1% общей суммы субсидий.

Кризис внес существенные изменения в перечень приоритетных направлений софинансирования из федерального бюджета. Так, существенному сокращению (на 60,6 млрд руб.) подверглись субсидии на модернизацию транспортной системы. Такое сокращение далеко не всегда может быть признано оправданным. Субсидии из федерального бюджета на дорожное хозяйство и Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» (в настоящее время Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)») имеют высокую социальную значимость для поддержания единства территориального и экономического пространства страны, для обеспечения пространственной мобильности населения. Соответствующие обязательства по реализации крупных автодорожных проектов достаточно велики и в большинстве случаев не могут быть профинансированы исключительно за счет субфедеральных (региональных и местных) бюджетов. В этой связи представляется целесообразным предусмотреть сохранение финансовой поддержки строительства дорог с целью создания и развития городских агломераций. Как показывает опыт развитых и развивающихся стран<sup>1</sup>, экономический кризис – это подходящее время для государственных вложений в развитие инфраструктуры.

В то же время неоправданно возрастет предоставление регионам субсидий для поддержки сельского хозяйства (почти на 21,5 млрд руб.). Передача на региональный уровень финансовой поддержки сельскохозяйственного производства приводит к тому, что наиболее активно эта поддержка осуществляется не в тех регионах, где наиболее благоприятны природно-климатические условия, а в тех, где большие финансовые возможности для осуществления подобной политики. Выделение из федерального бюджета средств на сельскохозяйственное производство на принципах софинансирования усиливает данную тенденцию, в частности приводит к поддержке наиболее финансово сильных регионов в «торговых войнах» за сельскохозяйственные рынки с регионами более слабыми в финансовом отношении. Поэтому эффективность подобных субсидий вызывает серьезные сомнения. Решением данного вопроса является централизация на федеральном уровне субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства с минимизацией региональных расходов по данному направлению. Одновременно должна возрасти роль Федерации в софинансировании расходов на социальное развитие села.

Значительные объемы финансирования выделяются на реализацию мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, а также на развитие малого предпринимательства. Однако эффективность ис-

<sup>1</sup> См. подробнее Силуанов А., Назаров В. Взаимодействие федерального центра и регионов при проведении антикризисной политики: международный опыт // Вопросы экономики. 2009. № 9.

пользования данных средств во многом зависит от работы органов власти субъекта Российской Федерации.

В целом можно отметить, что в рамках Закона «О федеральном бюджете на 2010 г. и на период до 2012 г.» сохраняется целый ряд существенных проблем, характерных для системы межбюджетных отношений в Российской Федерации:

1) недостаточный объем Фонда финансовой поддержки регионов и неоправданно низкая доля дотаций в общем объеме межбюджетных трансфертов;

2) достаточно большое количество субвенций (в том числе небольших по объему), ставящее под сомнение эффективность существующей системы разграничения расходных полномочий между уровнями власти;

3) чрезмерное количество субсидий при недостаточно прозрачной и эффективной системе их распределения.

Таблица 20

**Финансовая помощь из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Федерации в 1992–2009 гг. (% ВВП)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1. Финансовая помощь бюджетам других уровней	1,8	2,3	2,5	1,8	2,3	2,5	1,6	1,18	1,43	1,79	2,2	1,94	1,7	1,65	1,52	1,79	1,89	3,04
1.1. Федеральные целевые программы, а также субсидии субъектам РФ на поддержку сельского хозяйства, водохозяйственные мероприятия, поддержку малого предпринимательства, мероприятия по оздоровлению детей														0,05	0,15	0,39	0,54	0,62
1.2. Фонд софинансирования социальных расходов											0,15	0,11	0,04	0,12	0,11	0,10	0,09	0,12
1.3. Фонд поддержки регионов, в том числе: дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	0	0	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,36	1,3	1,05	0,88	0,94	0,79	0,79	0,96

**Раздел 2**  
Денежно-кредитная и бюджетная сферы

		<i>Продолжение таблицы 20</i>																	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
государст- венная под- держка «се- верного завоза»	0	0	0	0,31	0,36	0,36	0,12	--	0,06	0,08	0,08	0,07	--	--	--	--	--	--	
трансферты за счет НДС	0	0	0	0,31	0,36	0,36	0,12	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	
1.4. Дотации и субвенции, в том числе:	0	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,1	0,06	0,15	0,54	0,28	0,29	0,27	0,36	0,21	0,31	0,22	0,59	
дотации на поддержку мер по обес- печению сбалансиро- ванности бюджетов												0,11	0,24	0,16	0,17	0,17	0,11	0,49	
1.5. Средства Фонда ре- формирова- ния регио- нальных и муниципаль- ных финан- сов					0				0	0,01	0,01	0,01	0,01	0	0,01	0,01	0,01	0,004	
1.6. Иные безвозмезд- ные и без- возвратные перечисле- ния (субси- дии и суб- венции)										0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,08	0,17	0,19	0,42	
1.7. Фонд финансиро- вания разви- тия регионов					0,03					0,05	0,1	0,1	0,15	0,01	0,01	0,02	0,02	--	

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2009 году**  
тенденции и перспективы

*Продолжение таблицы 20*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1.8. Сред- ства, пере- данные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,2	0,14	0,12	0,01	0,05	0,02	-	-
1.9. Сулды и бюджетные кредиты за вычетом погашения другим уровням государст- венного управления*	0,09	0,03	0,02	0,02	0,04	0,23	0,64	-0,03	-0,1	-0,08	0,02	0,09	-0,01	-0,02	-0,03	-0,04	-0,01	0,03	0,33
2. Фонд компенсаций											0,37	0,38	0,36	0,34	0,17	0,30	0,43	0,51	0,80
3. Другие межбюд- жетные трансфер- ты, из них:									0,18	0,11	0,4	0,45	0,54	0,35	0,33	0,34	0,36	0,27	0,22
государст- венная поддержка дорожного хозяйства**									0,18	0,11	0,27	0,27	0,31	0,22	0,13	0,15	0,17	0,08	0,07
<b>Всего сред- ства, пере- данные бюджетам других уровней власти</b>	<b>1,49</b>	<b>2,7</b>	<b>3,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,36</b>	<b>1,54</b>	<b>2,56</b>	<b>3,03</b>	<b>2,84</b>	<b>2,39</b>	<b>2,25</b>	<b>2,17</b>	<b>2,57</b>	<b>2,67</b>	<b>4,06</b>

\* С 2005 г. – только бюджетные кредиты.

\*\* В настоящее время большая часть трансфертов на поддержку дорожного хозяйства входит в раздел 1.1.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

## 2.4. Российский финансовый рынок в 2008–2009 гг.: динамика, антикризисная поддержка, институциональные проблемы

### 2.4.1. Кризис и восстановление российского рынка

Во время кризисов поведение фондовых индексов, как правило, предвосхищает изменения базисных экономических показателей. Вот и на сей раз начавшееся с июня 2008 г. падение индекса РТС еще до обвала цен нефти и ВВП внезапно прекратилось в феврале 2009 г. Рост индекса возобновился. Индикаторы же производства отдельных видов продукции стали проявлять признаки роста лишь с апреля 2009 г.<sup>1</sup> По итогам 2009 г. индекс РТС достиг 58,7% от предкризисного пика, индекс ММВБ –71,2%. По критериям изменений цен акций и фондовых индексов кризис 2008–2009 гг. оказался менее глубоким и, вероятно, не столь продолжительным, как кризис 1997–1998 гг. (см. табл. 21) Хотя говорить о полном восстановлении предкризисных значений индекса пока рано.

Таблица 21

**Количественные параметры финансовых кризисов  
1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в России**

	Кризис 1997–1998 гг.	Кризис 2008–2009 гг.
1. Падение от пика		
1.1. Глубина, %		
Индекс РТС	–91,3	–78,2
Индекс ММВБ	–73	–68,2
1.2. Продолжительность, месяцев		
Индекс РТС	14	8
Индекс ММВБ	13	7
2. Восстановление, месяцев		
Индекс РТС	59	11
Индекс ММВБ	8	12

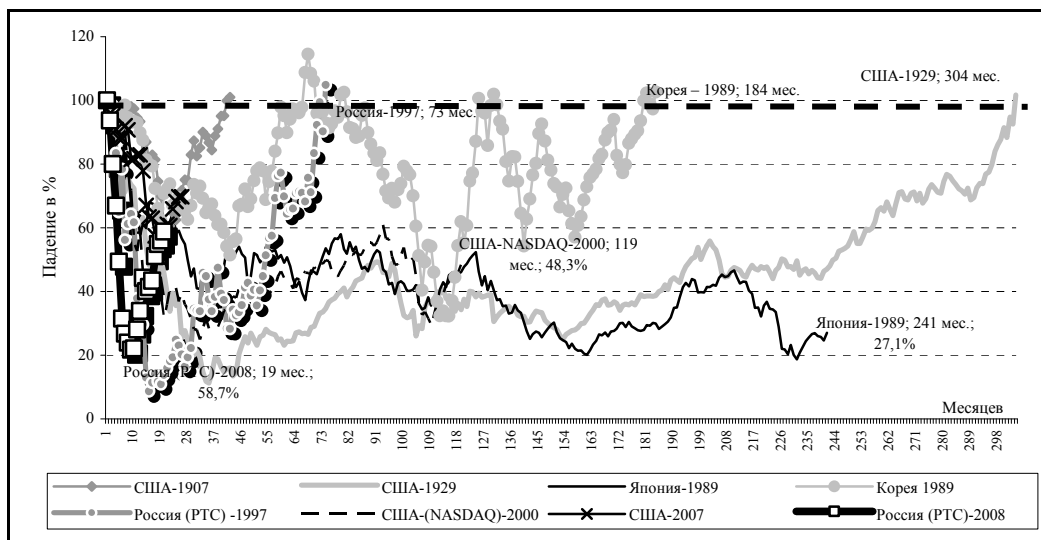
Источник: по данным РТС и ММВБ по состоянию на 31 января 2010 г.

Кризис 1997–1998 гг. начался в августе 1997 г., снижение индекса РТС продолжалось 18 месяцев, его падение составило –91,3%. Во время нынешнего кризиса с июня 2008 г. падение индекса РТС длилось 8 месяцев, индекс упал на 78,2%. В условиях 3-кратной девальвации рубля в 1998 г. и двухлетнего падения цен на нефть восстановление индекса РТС от «дна» до докризисного пика заняло 59 месяцев. В 2009 г. до достижения данного уровня индекса РТС прошло всего 11 месяцев.

На фоне крупнейших долгосрочных финансовых кризисов последнего столетия (см. рис. 13) финансовый кризис в России 2008–2009 г. является ярко выраженным «V-образным» кризисом. По глубине падения он все же уступил не только российскому кризису 1997–1998 гг., являющемуся абсолютным рекордсменом по данному критерию среди самых известных кризисов в современном мире, но и обвалам американского индекса Доу-Джонса во времена Великой депрессии 1929–1933 гг. и японского Nikkei 225 в конце 1980-х. Продолжительность текущего кризиса фондового рынка в России, который длится «всего» 19 месяцев, серьезно уступает таким уже закончившимся кризисам, как «Россия-1997–1998» – 73 месяца, «Корея-1989» – 184 месяца и Великая депрессия в США – 304 месяца, а также еще далеким от завершения кризисам – кризису

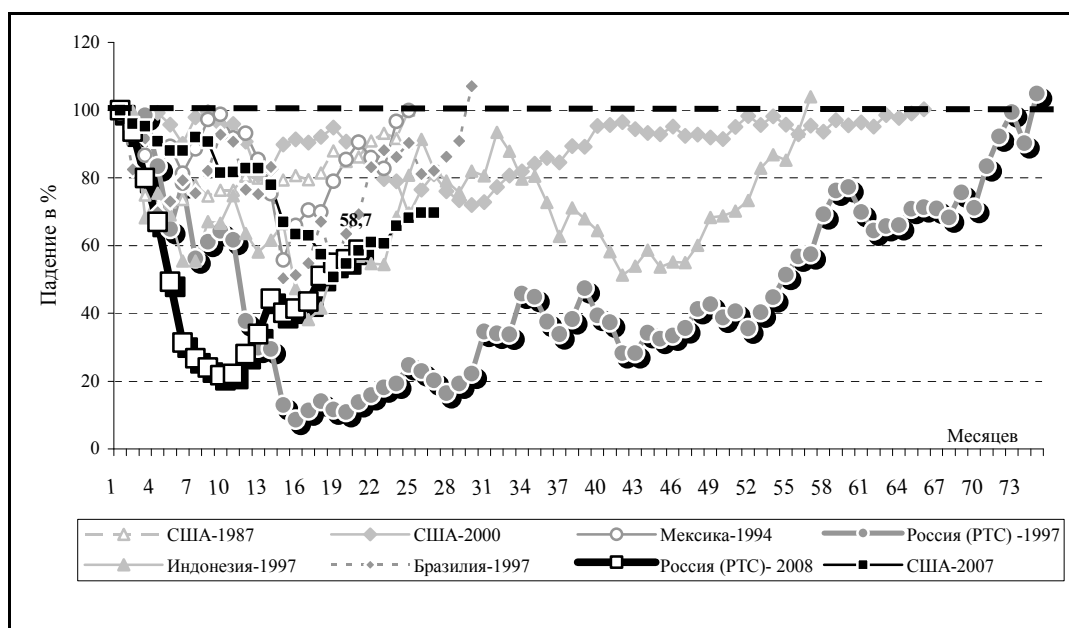
<sup>1</sup> Бутрин Д. Промышленность нехотя выходит из рецессии// Коммерсантъ. 2010. 25 января. С. 2.

рынков акций NASDAQ, длящемуся с 2000 г. уже 119 месяцев, и кризису акций японских компаний, начавшемуся в 1989 г. и продолжающемуся 241 месяц.



Источник: по данным РТС, ММВБ и www.finance.yahoo.com

Рис. 13. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире на декабрь 2009 г. (пик = 100%)



Источник: по данным РТС, ММВБ и www.finance.yahoo.com

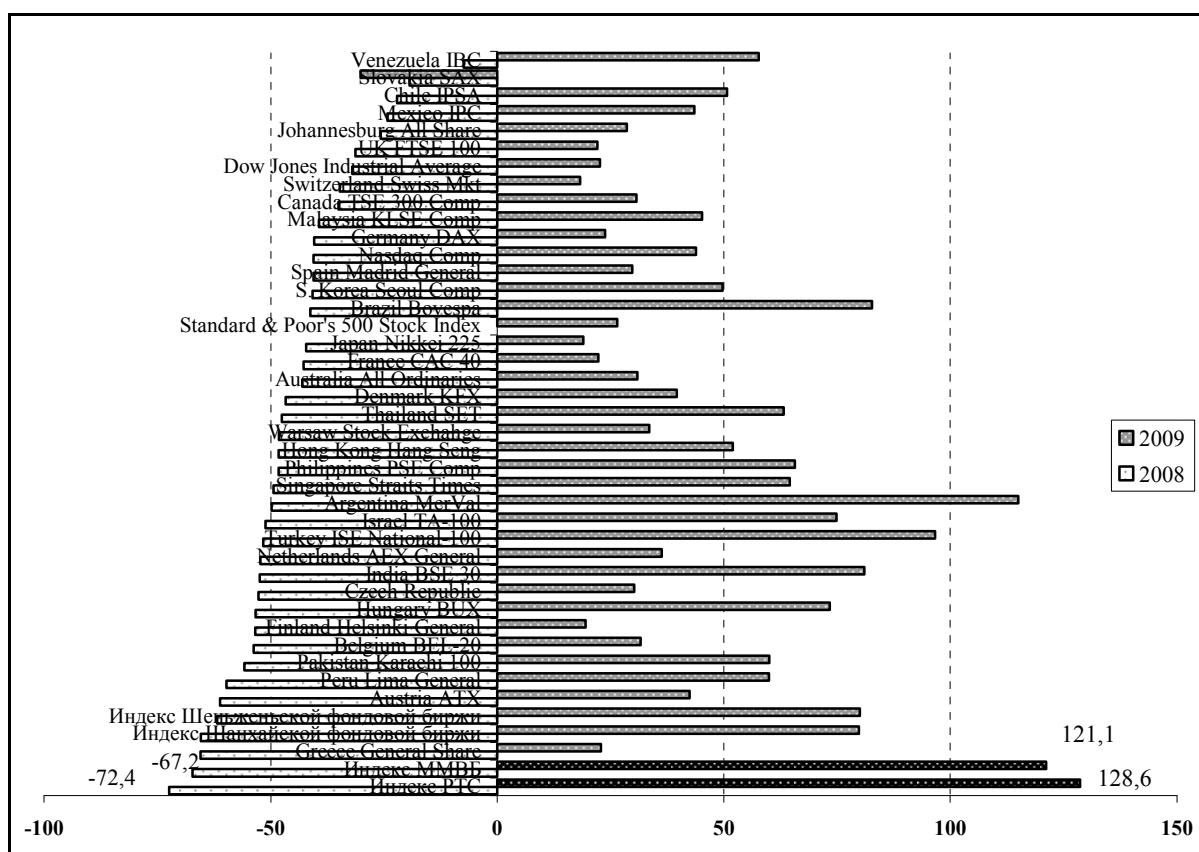
Рис. 14. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на декабрь 2009 г. (пик = 100%)

На фоне наиболее сильных за последние десятилетия краткосрочных финансовых потрясений, таких, как кризисы «голубых фишек» на фондовом рынке США 1987 г. и 2007 г., крах «пузыря» интернет-компаний 2000 г., мексиканский 1994 г., индонезий-



ский и бразильский 1997 г. кризисы, нынешний российский кризис является более глубоким, но средним по продолжительности. Это показано на *рис. 14*.

Два кризисных года подтвердили статус российского рынка акций как одного из самых рискованных в мире. В 2008 г. индексы РТС и ММВБ по глубине падения, составляющей соответственно  $-72,4\%$  и  $-67,2\%$ , опередили падение индексов всех известных фондовых рынков в мире. Наоборот, в 2009 г. российские индексы принесли самую высокую доходность, индекс РТС вырос на  $128,6\%$ , индекс ММВБ – на  $121,1\%$ . В начале 2009 г. вряд ли кто ожидал столь быстрых темпов восстановления цен акций российских компаний (*рис. 15*).

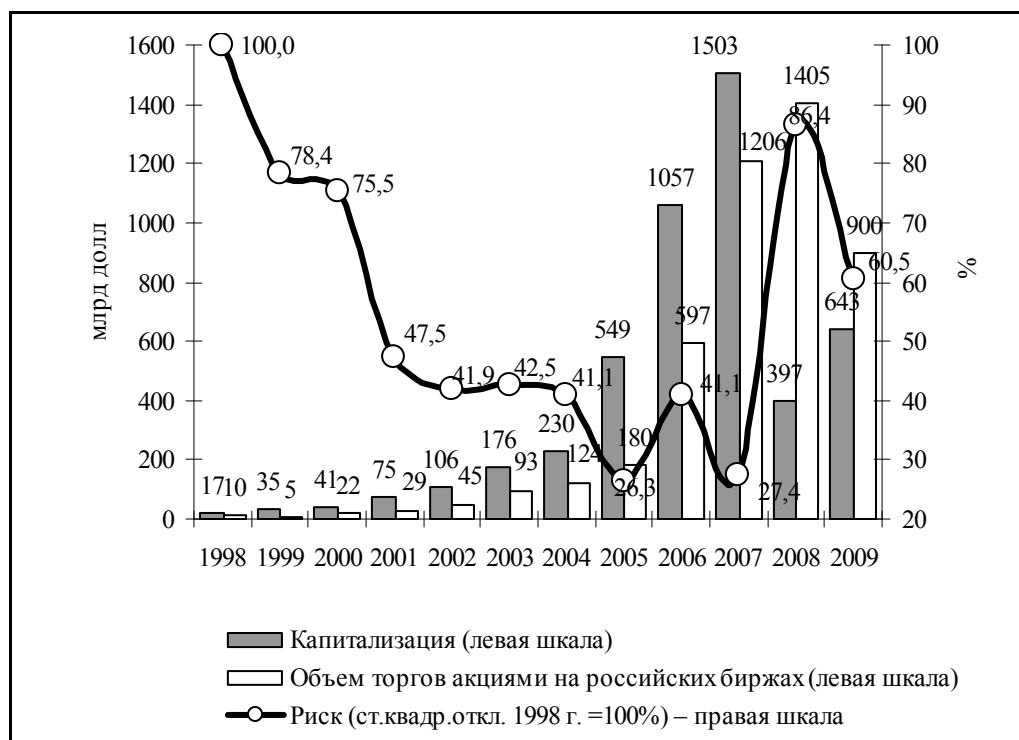


Источник: по данным РБК и Всемирной федерации бирж.

Рис. 15. Доходность мировых фондовых индексов в 2008–2009 гг. (%)

В 2009 г. капитализация российских компаний составила 643 млрд долл., увеличившись на  $62,0\%$  по сравнению с предшествующим годом (*рис. 16*). Несмотря на то что в 2008 г. снижение капитализации составило  $73,6\%$  по сравнению с 2007 г., объем торгов акциями на российских биржах вырос с 1206 млрд долл. в 2007 г. до 1405 млрд долл. в 2008 г. Это означало, что в первый год кризиса осуществлялись массивные распродажи акций российских эмитентов. Кроме того, в первой половине года сделки на рынке акций совершались по высоким, докризисным ценам. В 2009 г. при росте капитализации на фоне восстановления рынка наблюдалось значительное снижение объемов торгов – до 900 млрд долл. Снижение торговой активности участников рынка в прошлом году объясняется сокращением объемов инвестиций портфельных инвесторов

на российском рынке акций и тем, что в 2009 г. цены акций большинства эмитентов пока не достигли докризисного уровня. Также сократились объемы сделок РЕПО, что было вызвано ограничениями, действовавшими на рынке маржинального кредитования до середины июня 2009 г. (см. в этом разделе ниже)<sup>1</sup>.



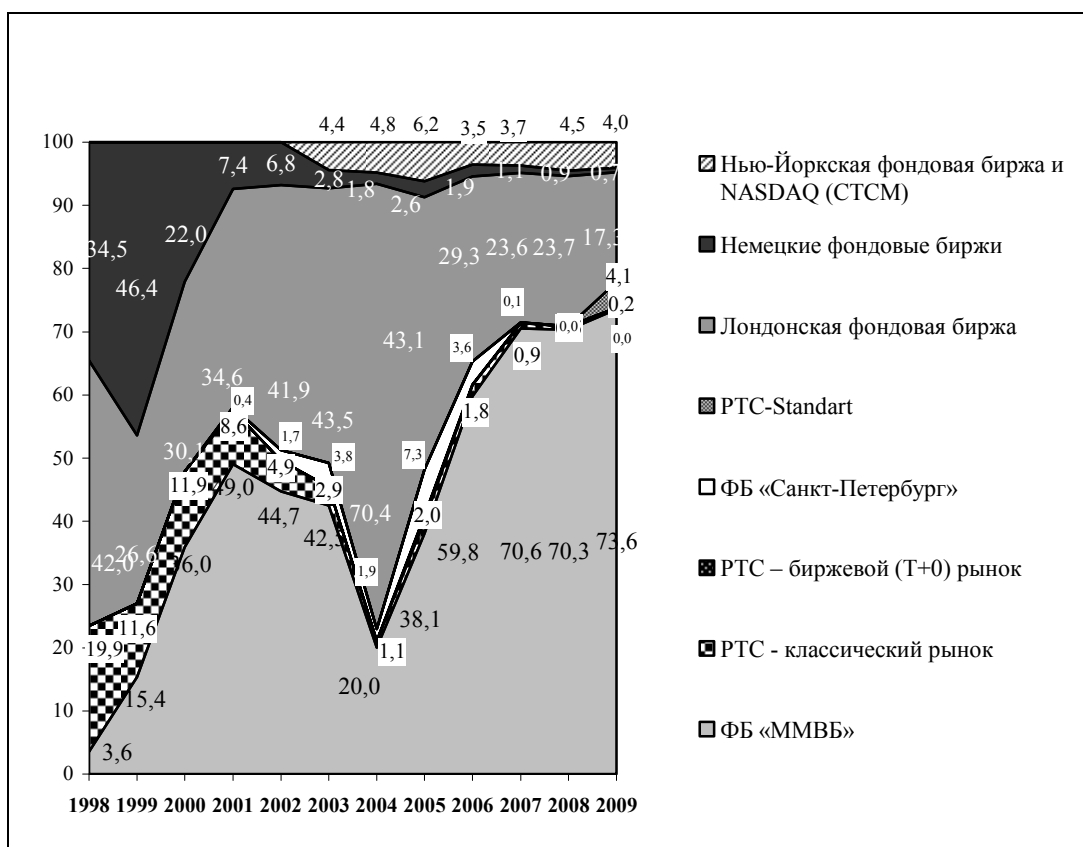
Источник: по данным ОАО «РТС», S&P, МВФ.

Рис. 16. Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций

Начало кризиса 2008–2009 гг. (как и кризиса 1997–1998 гг.) было сопряжено с существенным ростом волатильности доходности акций. В 2008 г. показатель стандартного отклонения изменений дневной доходности индекса РТС составил 86,4% от уровня показателя 1998 г., в то время как в 2007 г. он достигал лишь 27,4%. В 2009 г. значение волатильности рынка акций снизилось до 60,5% от уровня 1998 г., однако это пока еще выше уровня риска 2003 г. – года восстановления фондового рынка от первого кризиса.

В 2009 г. российскому биржевому рынку акций удалось удержать и даже упрочить конкурентные позиции по объему торгов среди своих глобальных конкурентов. Об этом свидетельствуют данные о соотношении объемов торгов акциями и депозитарными расписками на акции российских компаний на национальных биржах и зарубежных фондовых биржах, приводимые на рис. 17.

<sup>1</sup> В силу специфики регулирования российского фондового рынка предоставление маржинальных кредитов его участникам осуществляется главным образом в форме сделок РЕПО.



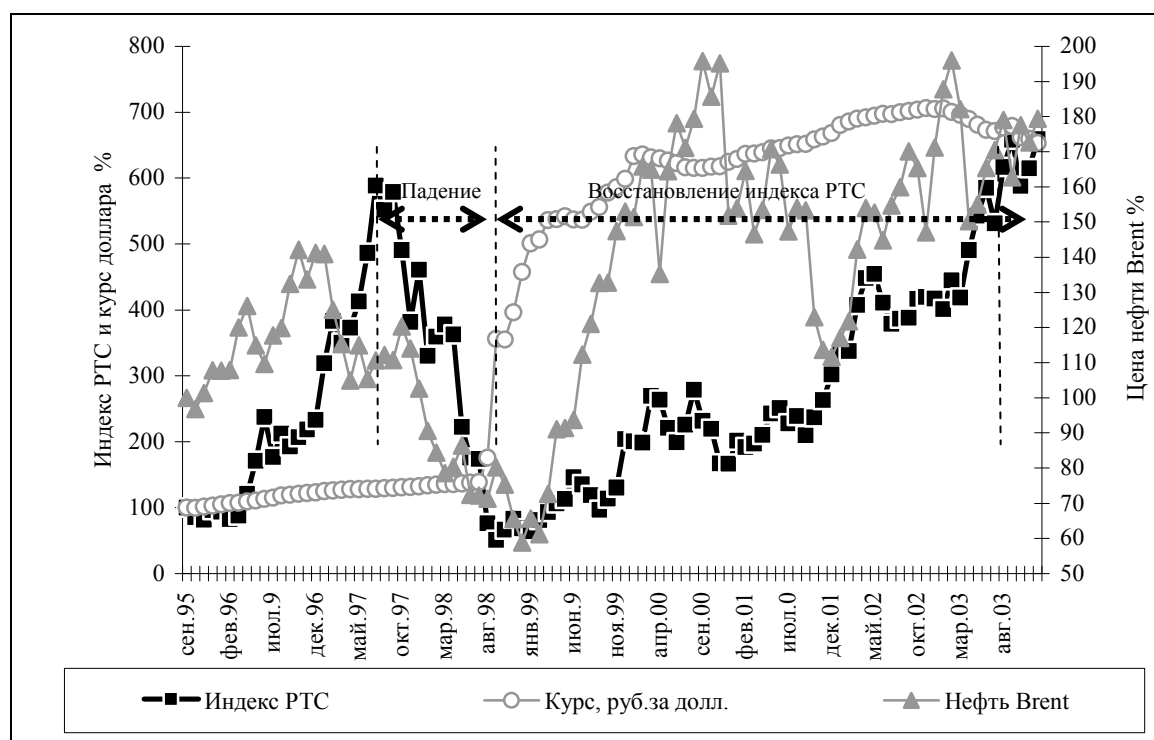
Источник: расчеты автора по данным фондовых бирж.

Рис. 17. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО

В 2004 г. доля российских фондовых бирж в оборотах долевых ценных бумаг упала до 23,0%. Возник реальный риск перемещения центра ценообразования и ликвидности акций российских компаний за пределы России, на Лондонскую фондовую биржу. Однако в последующие годы данную негативную тенденцию удалось переломить. Российские фондовые биржи, прежде всего ММВБ, восстановили свои позиции центра ценообразования и ликвидности акций российских эмитентов. В 2009 г. на долю фондовой биржи ММВБ приходилось 73,6% оборота долевых ценных бумаг российских компаний, спот-рынок акций в России де-факто централизовался на фондовой бирже ММВБ. Однако в 2009 г. бирже РТС все же удалось несколько улучшить свои конкурентные позиции на рынке акций. За счет ввода в действие RTS-Standard – новой схемы биржевых торгов и расчетов акций за рубли, предполагающей отказ от морально устаревшей системы предварительного депонирования активов до начала торгов, а также гарантирование расчетов с помощью централизованной клиринговой системы, доля РТС на рынке акций российских эмитентов выросла практически с 0% в 2008 г. до 4,3% в 2009 г.

#### 2.4.2. Отличия и схожие черты в кризисах 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг.

В целях понимания эффективности деятельности властей во время кризиса 2008–2009 гг. важно сравнить сценарий возникновения и протекания данного кризиса со сценарием российского кризиса 10-летней давности. В возникновении обоих кризисов было много общего. Главное в том, что они были обусловлены циклическим характером российской экономики, ее сильной зависимостью от мировой конъюнктуры цен на сырье, в первую очередь на нефть и газ, а также поведения иностранных портфельных инвесторов. Это обнаруживается при рассмотрении сценариев обоих кризисов на рис. 18 и 19. Сначала падают цены на нефть, у иностранных инвесторов нарастают опасения по поводу возможной девальвации рубля. Отток спекулятивного капитала вызывает обвал фондового рынка. Если далее правительству не удастся справиться с девальвацией национальной валюты, возникает дисбаланс между валютными активами и обязательствами банков и предприятий реального сектора экономики, активно занимавших средства на внешних рынках. Возникает угроза банковского кризиса и дефолтов долгов нефинансовых компаний. Если к тому же оказывается несбалансированным бюджет, возможен дефолт по государственным долговым обязательствам.



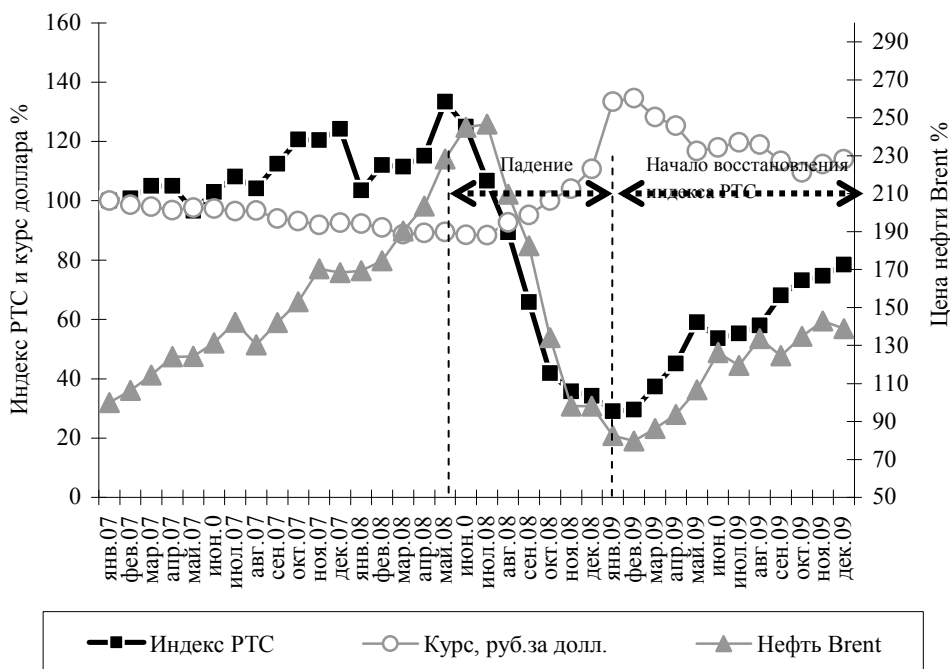
Источник: по данным ОАО «РТС» и Международного валютного фонда.

Рис. 18. Динамика индекса РТС, цены нефти Brent и курса доллара в рублях (сентябрь 1995 г. = 100%)

В 1997–1998 гг. кризис развивался по наихудшему сценарию. С января 1997 г. стала снижаться цена на нефть – с 23,47 долл./барр. в декабре 1997 г. до 9,8 долл./барр. в декабре 1998 г. Индекс РТС достиг пика в июле 1997 г. в размере 506,45 пункта. В августе

1997 г. начался обвал рынка акций, к январю 1999 г. индекс РТС снизился до 55,12 пункта. Обвал рынка акций спровоцировали ожидания инвесторами роста страновых рисков России, связанных со снижением цен на сырье и девальвацией рубля. Серьезное воздействие на кризис российского рынка акций в 1997 г. оказало падение в этом году азиатских фондовых рынков, что усилило негативное отношение международных инвесторов к развивающимся фондовым рынкам, включая Россию. Через год после падения рынка акций кризис охватил рынок долговых обязательств и банков. В августе 1998 г. на фоне низких цен на нефть, когда правительству стал очевиден факт невозможности дальнейшего пополнения бюджета за счет размещения все новых государственных краткосрочных обязательств (ГКО), были объявлены 3-кратная девальвация рубля и дефолт по рублевым ГКО. Крупнейшие коммерческие банки оказались не в состоянии обслуживать свои обязательства перед внешними и внутренними кредиторами. Правительство объявило временный мораторий для коммерческих банков на исполнение обязательств перед нерезидентами.

Начало кризиса 2008–2009 гг. шло по схожему сценарию (см. рис. 19). Факторы падения российского рынка акций в данном случае оказались такими же, что и в 1997 г. Они включали падение цен на металлы с мая 2007 г. и нефть с июля 2008 г., отток иностранного капитала, рост рисков на фоне ожиданий девальвации рубля. В результате с июня 2008 г. началось снижение рынка акций, которое в августе переросло в настоящий обвал. Однако на этот раз кризис натолкнулся на активную антикризисную политику государства в финансовой сфере, которое могло себе это позволить, обладая золотовалютными резервами в размере почти 600 млрд долл.



Источник: по данным ОАО «РТС» и МВФ.

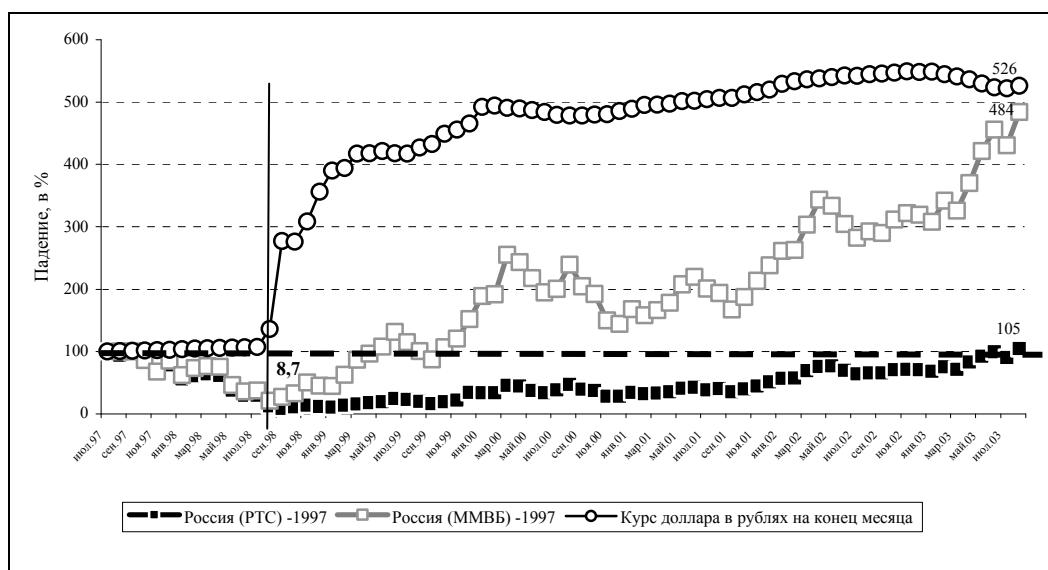
Рис. 19. Динамика индекса РТС, цены нефти Brent и курса доллара (январь 2007 г. = 100%)

В условиях сокращения поступлений от экспорта сырьевых товаров и бегства краткосрочного капитала девальвация рубля была неизбежной. Однако в отличие от событий 10-летней давности правительство не стало затягивать до последнего решение вопроса, приступив к девальвации практически с сентября 2008 г. Но самое главное, был выбран вариант не внезапной, а постепенной девальвации национальной валюты. Это позволяло достичь несколько «плюсов» в финансовой сфере. Банки и обремененные значительными долгами нефинансовые компании получили возможность постепенно реструктуризировать свои валютные активы и обязательства перед нерезидентами без отказа от исполнения последних. Население также получило возможность трансформировать часть своих рублевых накоплений в валютные активы без шока внезапной потери стоимости рублевых сбережений. Однако «минусом» плавной девальвации были огромные потери золотовалютных резервов и их перераспределение в пользу узкого круга представителей банковского и промышленного капитала. Наряду с плавной девальвацией правительство на возвратной основе предоставило значительные финансовые ресурсы банкам и отдельным системообразующим предприятиям, с тем чтобы не допустить не только их неплатежеспособности, но и перехода существенных пакетов акций крупнейших компаний в пользу иностранных залогодержателей. Тем самым обвал фондового рынка в 2008 г. – начале 2009 г. не привел к возникновению системного финансового кризиса. Кроме того, необходимо учитывать, что в отличие от первого финансового кризиса, когда цена на нефть падала практически в течение двух лет, кризис 2008–2009 гг., хотя и был глобальным, сопровождался падением цен на нефть немногим больше полугодия. Также и по этой причине текущий финансовый кризис является менее продолжительным по сравнению с кризисом 1997–1998 гг.

Отличия в глубине девальвации рубля во время двух рассматриваемых кризисов обусловили разную динамику восстановления индекса РТС и индекса ММВБ. Оценка акций в портфеле индекса ММВБ осуществляется в рублях, индекса РТС – в долларах США, поэтому при более чем 5-кратной девальвации рубля<sup>1</sup> последующее восстановление индекса ММВБ шло быстрее, чем индекса РТС (рис. 20). До докризисного пика индекс ММВБ восстановился уже к маю 1999 г., т.е. всего через 8 месяцев после прохождения «дна» кризиса. Восстановление индекса РТС заняло 59 месяцев после достижения им минимального значения во время кризиса.

---

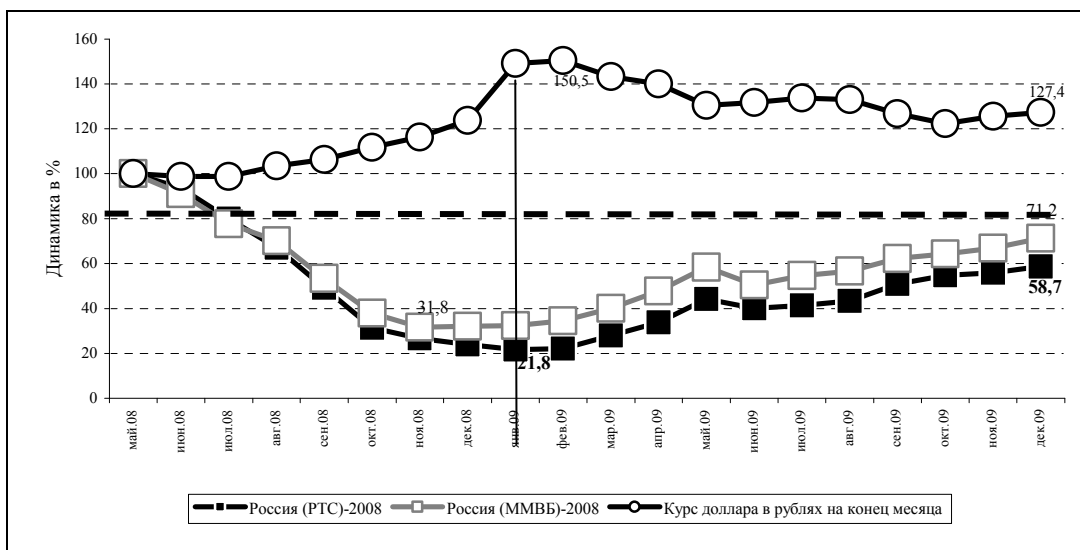
<sup>1</sup> В течение 1998–2003 гг.



Источник: по данным ОАО «РТС», ФБ ММВБ и Банка России.

Рис. 20. Изменение курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ (июль 1997 г. = 100%)

Во время кризиса 2008–2009 гг. максимальный уровень девальвации рубля составил 50% (см. рис. 21) с последующим укреплением рубля. По этой причине восстановление индексов РТС и ММВБ за прошедшие месяцы шло практически одинаково с небольшим преимуществом индекса ММВБ, который восстанавливался чуть-чуть быстрее. По итогам 2009 г. индекс РТС достиг 58,7%, индекс ММВБ – 71,2% от пикового значения данных индексов в мае 2008 г.



Источник: по данным ОАО «РТС», ФБ ММВБ и Банка России.

Рис. 21. Изменение курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ с мая 2008 г. по декабрь 2009 г. (май 2008 г. = 100%)

### 2.4.3. Меры государственной антикризисной поддержки финансового рынка

Поддержка финансовой системы была центральным звеном антикризисной политики государства в 2008–2009 гг. В силу многообразия форм поддержки оценить общую сумму средств, полученных финансовыми институтами, затруднительно. Многие формы поддержки оказывались на возвратной основе или носили косвенный характер. Не всегда открытой является информация о том, как исполнялись принятые решения о выделении финансовых ресурсов для поддержки финансового сектора. По этим причинам оценки антикризисных мер в отношении российской финансовой системы разнятся. По сообщению информационного агентства Reuters от 17 сентября 2009 г. со ссылкой на экспертное управление президента РФ, с учетом погашения беззалоговых кредитов и возврата депозитов Минфину предприятиям, банкам и гражданам было выделено 7,4 трлн руб., или 240 млрд долл. По оценкам Всемирного банка, объем антикризисных бюджетных мер по поддержке российской финансовой системы в 2008–2009 гг. оценивается в сумме 1,4 трлн руб.<sup>1</sup>

#### *Государственные взносы в капитал банков*

С начала кризиса государство продемонстрировало, что готово идти на самые решительные меры по поддержке банковской системы, включая прямые взносы в уставный капитал финансовых структур, предоставление субординированных кредитов, а также долгосрочных депозитов на целевые нужды. Основные меры такой поддержки приводятся в *табл. 22*, на них затрачено 2,8 трлн руб.

*Таблица 22*

#### **Основные меры по капитализации финансовых структур в 2008–2009 гг.**

<b>Мера</b>	<b>Сумма, млрд руб.</b>
Взнос в уставный капитал ВЭБа для поддержания финансовой системы	75
Субординированный кредит ВЭБу для поддержки фондового рынка	175
Внесено на долгосрочный депозит для погашения внешнего долга российскими компаниями и банками	1350
Выделено АИЖК для поддержки ипотечного кредитования	60
Выделено АСВ для санации банков	200
Долгосрочные субординированные кредиты банкам для их рекапитализации	950
Взнос в уставный капитал Россельхозбанка	30
<b>Итого</b>	<b>2840</b>

Иные меры обеспечивали условия для укрепления доходной базы банков в виде привлечения на возвратной основе средств Банка России, государственного бюджета, государственных корпораций и депозитов населения. Сюда же можно отнести такие мероприятия, как плавная девальвация рубля, позволившая банкам исправить дисбаланс между валютными активами и обязательствами. Важную роль в укреплении стабиль-

<sup>1</sup> Всемирный банк. Доклад об экономике России № 18, март 2009 г. С. 15. Опубликован на [www.worldbank.org.ru](http://www.worldbank.org.ru)



ности банков сыграли решения по снижению резервных требований и введение гарантий по вкладам граждан в сумме до 700 тыс. руб. в одном банке.

### *Девальвация рубля и дисбаланс валютных активов и обязательств банков*

Наличие почти 600-миллиардного золотовалютного резерва в начале нынешнего кризиса позволило государству не допустить распространения кризиса на банковскую систему и кредитный рынок. В преддверии кризиса 2008–2009 гг., как и предыдущего финансового кризиса в России, основным «драйвером» роста банков являлась спекулятивная стратегия *carry trading*, когда кредитные организации активно заимствовали деньги в валюте на развитых зарубежных рынках под низкую ставку процента, а затем вкладывали их в высокодоходные рублевые активы. В преддверии кризиса 1998 г. такими активами служили государственные краткосрочные обязательства (ГКО), а до августа 2008 г. – кредиты населению, рублевые корпоративные облигации и ссуды крупнейшим корпорациям<sup>1</sup>.

Вот как описывает бизнес-стратегию российских банков накануне кризиса 1998 г. Мартин Гилман, который в конце 1990-х годов был одним из координаторов взаимодействия МВФ с российскими органами власти: «Они стремились, таким образом, воспользоваться стабильностью обменного курса и заработать на вроде бы беспроектной схеме: брали дешевые кредиты в долларах, покупали на них высокодоходные ГКО, затем после их погашения на полученные рубли покупали опять доллары, погашали ими кредит и разницу клали в карман. Для более осторожных инвесторов-нерезидентов, желавших подстраховать рублевые инвестиции в ГКО, они заключали форвардные контракты на покупку долларов»<sup>2</sup>.

Стратегия *carry trading* является очень рискованной: в случае девальвации национальной валюты рублевые активы спекулянтов резко обесцениваются, обязательства в иностранной валюте перед нерезидентами становятся трудно исполнимыми. Банк попадает в «ловушку ликвидности» или просто становится неплатежеспособным. Вовлеченность банков из развивающихся стран в *carry trading* в целях фондирования роста кредитования населения, по мнению экспертов МВФ, является одним из основных рисков финансовых рынков в этих странах<sup>3</sup>.

Все эти годы, наблюдая за тем, как накануне очередного финансового кризиса в банковской системе резко нарастали дисбалансы между валютными активами и обязательствами банков перед нерезидентами (*рис. 22*), приходилось только удивляться тому, насколько явно Центральный банк России закрывал глаза на данные ключевые банковские риски<sup>4</sup>.

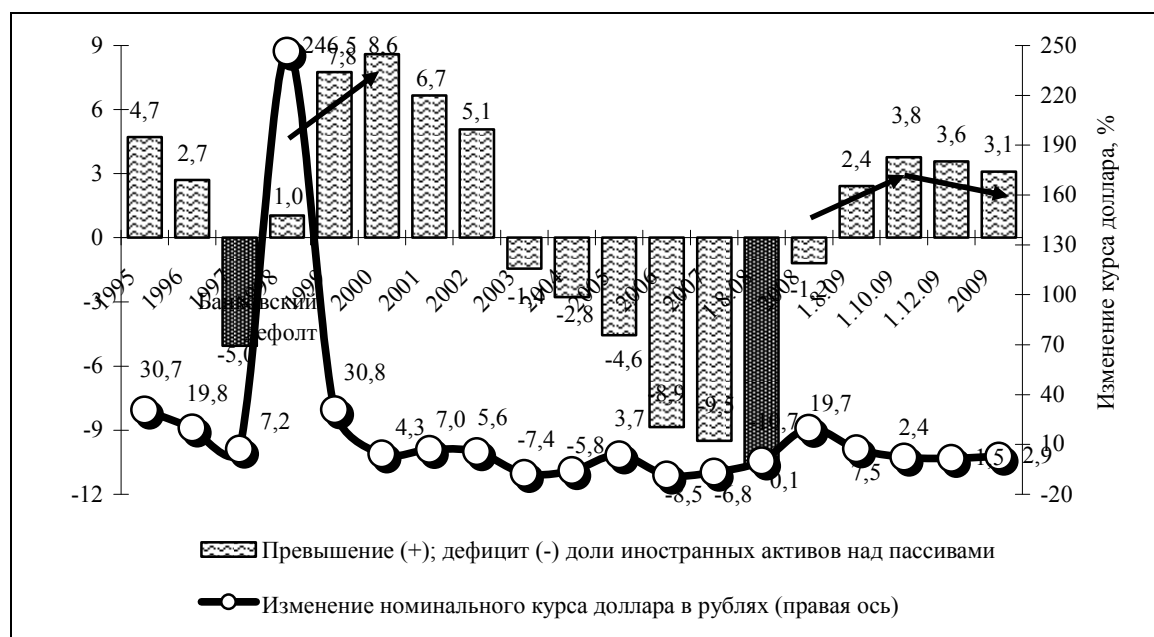
---

<sup>1</sup> Стратегии *carry trading*, их предпосылки и риски на российском финансовом рынке рассматривались в наших более ранних публикациях// Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы. Вып. 30. М.: ИЭПП, 2009. С. 524–534; Кризисная экономика современной России: тенденции и перспективы/ А.Абрамов, Е.Апелалова, Е.Астафьева [и др.]; науч. ред. Е.Т. Гайдар. М.: Проспект, 2010. С. 524–534.

<sup>2</sup> Гилман М. Дефолт, которого могло не быть/ Пер. с англ. А.Багаева. М.: Время, 2009. С. 223.

<sup>3</sup> IMF. Global Financial Stability Report. Financial Market Turbulence: Causes, Consequences, and Policies. September 2007. P. 22–25.

<sup>4</sup> Объяснением попустительского отношения Банка России к рискам стратегии *carry trading* банков накануне как августовского кризиса 1998 г., так и августа 2008 г., возможно, является то, что для банковской системы данная стратегия являлась одним из ключевых источников доходов.



Источник: расчеты по данным Банка России.

Рис. 22. Превышение (+) и дефицит (-) иностранных активов банков над пассивами (доля в % от стоимости активов (пассивов) банков)

Масштаб вовлеченности банков в стратегию carry trading наглядно демонстрируют показатели дефицита (-) и излишка (+) иностранных активов банков по сравнению со стоимостью прав требования нерезидентов к банкам, соотношенные к общей стоимости активов банков. В 1997 г. накануне банковского кризиса 1998 г. обязательства перед нерезидентами превышали стоимость активов банков на величину, эквивалентную 5,0% валюты баланса банковской системы. Разовая 3-кратная девальвация рубля привела к неплатежеспособности банков. Баланс был восстановлен за счет банкротства крупнейших частных российских банков и замораживания (или, иными словами, дефолта) исполнения банками обязательств перед нерезидентами, которое правительство вынуждено было легализовать, приняв постановление, запрещавшее банкам исполнять обязательства перед нерезидентами. В результате баланс валютных активов и обязательств банков был восстановлен, сумма превышения стоимости валютных активов банков над их обязательствами составила в 1998 г. 1% от стоимости активов банков. Однако репутация национальной банковской системы за рубежом оказалась «подмоченной» на долгие годы.

Накануне кризиса 2008–2009 гг. по состоянию на 1 августа 2008 г. дефицит валютных активов банков по сравнению с требованиями достигал 10,7% валюты баланса банковской системы. Он в два раза превышал уровень, предшествовавший августовскому кризису 1998 г. Период с начала 2004 г. по июль 2008 г. был этапом расцвета стратегии carry trading у российских банков. Начавшаяся осенью 2008 г. девальвация рубля, которая в итоге снизила стоимость рубля на 50% (см. рис. 21), безусловно, привела бы к повторению сценария краха банковской системы образца 1998 г., если бы на помощь банкам не пришло государство. Благодаря предоставленным банкам кредитным ресурсам со стороны Банка России и органов государственного управления, а так-

же политике плавной девальвации рубля банки получили денежные средства и резерв времени, необходимые для восстановления дисбаланса между своими валютными активами и обязательствами.

Для стимулирования скорейшего устранения данного дисбаланса Банк России скорректировал нормативы обязательных резервных требований по обязательствам кредитных организаций перед банками-нерезидентами и по иным обязательствам в иностранной валюте с предкризисного уровня в размере соответственно 5,5 и 5,0% от стоимости обязательств до уровня 8,5 и 6,0% на период 1–17 сентября 2008 г.<sup>1</sup> Банки частично погасили внешние долги и конвертировали рублевые активы в валютные вложения. В результате уже к концу 2008 г. рассматриваемый дисбаланс, достигавший 2,4 трлн руб., был практически ликвидирован, а на 1 января 2010 г. превышение валютных активов банков над правами требования нерезидентов достигало 3,1% от стоимости банковских активов. По нашим оценкам, эффект данной меры для российской банковской системы составляет 3,3 трлн руб. (см. *табл. 23*)

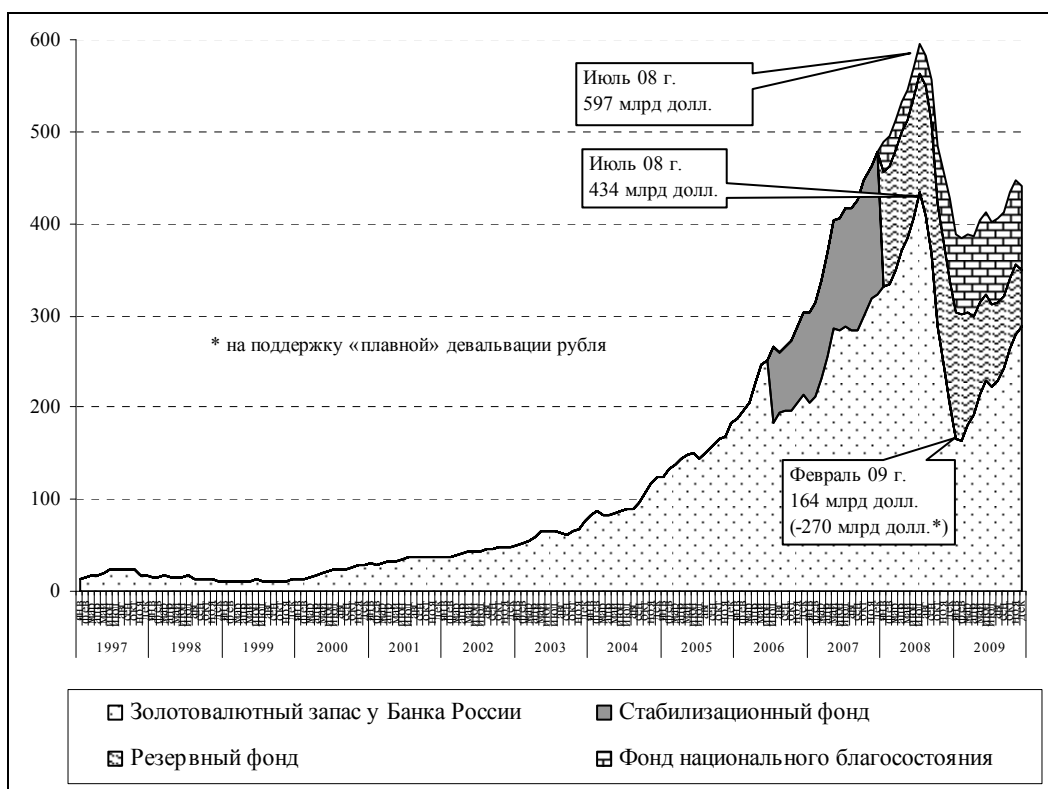
Все это стало возможным лишь благодаря предоставлению беспрецедентной финансовой поддержки государства банкам и системообразующим нефинансовым компаниям. О масштабах государственной помощи свидетельствуют данные снижения объемов золотовалютных резервов в России в августе 2008 г. – феврале 2009 г., приводимые на *рис. 23*.

Золотовалютный резерв состоит из двух частей: Стабилизационного фонда, трансформированного в начале 2008 г. в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния<sup>2</sup>, а также части резерва, находящегося в ведении Банка России. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния представляют собой фонды целевого назначения, предназначенные для финансирования дефицита федерального бюджета (Резервный фонд) и финансирования пенсионного обеспечения (Фонд национального благосостояния). На *рис. 23* видно, что с начала кризиса 2008 г. часть золотовалютных резервов, которой распоряжается Банк России, сократилась с 434 млрд долл. в июле 2008 г. до 164 млрд долл. в феврале 2009 г., т.е. на 270 млрд долл. После февраля 2009 г. по мере повышения нефтяных цен происходило пополнение указанного фонда Банка России. По итогам 2009 г. золотовалютные резервы выросли до 440,6 млрд долл., включая 288,5 млрд долл. золотовалютных активов в управлении Банка России.

---

<sup>1</sup> Однако уже со второй половины сентября 2008 г. данные нормативы стали снижаться и на конец 2009 г. составляли лишь 2,5% каждый.

<sup>2</sup> В международной практике такие фонды называются «суверенные фонды благосостояния».



Источник: по данным Банка России и Минфина России.

Рис. 23. Золотовалютные фонды (резервы) РФ (млрд долл.)

### **Предоставление банкам кредитных ресурсов Банком России и государством**

Наступление финансового кризиса и кризис доверия означали прекращение модели carry trading как способа фондирования банков. Однако с самого начала финансового кризиса в августе-сентябре 2008 г. российские банки превратились в объект массовой поддержки со стороны Банка России и Минфина. На смену модели финансирования за счет carry trading пришла модель фондирования банков за счет заемных ресурсов монетарных властей государства. Данная поддержка осуществлялась на основе возвратного финансирования. Оценить ее объем помогают суммы чистых требований банков к Банку России и органам государственного управления, показанные на рис. 24.



Источник: по данным обзора кредитных организаций Банка России.

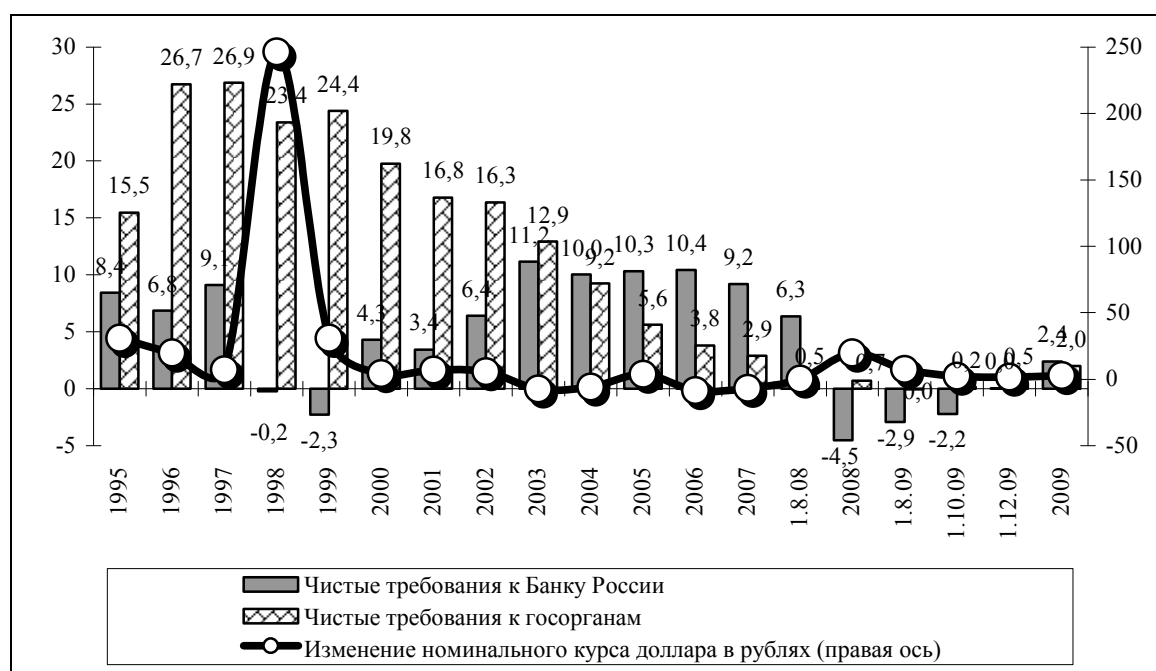
Рис. 24. Оценка сумм поддержки банков (млрд руб.)

В июле 2008 г. чистые требования банков к Банку России и органам государственного управления составляли около 1,5 трлн руб., т.е. банки являлись кредиторами Центрального банка и государственных органов. Объем средств, которые банки держали на депозитах и на корсчетах в Центральном банке РФ, в облигациях банка России и государственных ценных бумагах, на указанную величину превосходил небольшие объемы кредитов, полученные от Банка России и депозитов органов власти. Начиная с сентября 2008 г. ситуация радикально изменилась, Центральный банк и органы государственного управления превратились в чистых кредиторов банков. В начале кризиса были приняты решения о снижении норм обязательного резервирования, о размещении в банках временно свободных ресурсов бюджета и ресурсов государственных корпораций, расширении практики кредитования банков Банком России в форме сделок прямого РЕПО, а затем беззалоговых и иных видов кредитов. При этом основной акцент поддержки банков делался на их кредитовании Банком России. Уже в ноябре 2008 г. чистые обязательства банков перед ЦБР и органами государственной власти составили 957 млрд руб., в декабре они достигли 1,3 трлн руб. В январе 2009 г. объем чистых обязательств банков достиг максимума в 1,7 трлн руб. Таким образом, банки из чистых кредиторов органов власти в сумме 1,6 трлн руб. превратились в чистых должников с примерно такой же суммой обязательств. Это означает, что максимальный объем поддержки банков за счет кредитования составлял около 3 трлн руб.

Начиная с февраля 2009 г., т.е. практически с момента возобновления роста российского фондового рынка, Минфин и Банк России приступили к реализации политики постепенного «выхода» банковской системы. К декабрю 2009 г. банки вновь стали чистыми кредиторами Банка России и органов государственного управления в сумме соответственно 703 млрд руб. и 584 млрд руб., что хотя меньше докризисного уровня, однако уже не предполагало чистого кредитования банков государством. По состоянию на

1 января 2010 г. по сравнению с 1 августа 2008 г. объем чистых требований банков к государственным органам увеличился со 115 млрд до 584 млрд руб. (см. табл. 23), или на 469 млрд руб., что свидетельствует о том, что данные органы уже свернули кредитную поддержку банков и превратились в чистых должников. Чистые требования банков к Банку России за тот же период снизились с 1411 млрд до 703 млрд руб., это говорит о том, что стоимость поддержки банков со стороны монетарных властей в виде уменьшения отвлечения средств банков для финансирования ЦБР составляет 708 млрд руб.

На рис. 25 приводятся те же данные по объемам чистых требований банков к Банку России и органам власти в относительном выражении к активам банковской системы. Они свидетельствуют о том, что по своим масштабам объем заемного финансирования банков государством совпадал с объемом средств, которых банки лишились в результате невозможности реализовать далее стратегию carry trading. Ранее, на рис. 22 мы видели, что накануне кризиса августа 2008 г. объем чистого кредитования банков за счет данной стратегии составлял примерно 10,7% от стоимости банковских активов. Примерно на такую же величину – 10,8% от стоимости активов (рис. 25) – в пользу банков изменились их финансовые взаимоотношения с Банком России с августа по декабрь 2008 г.

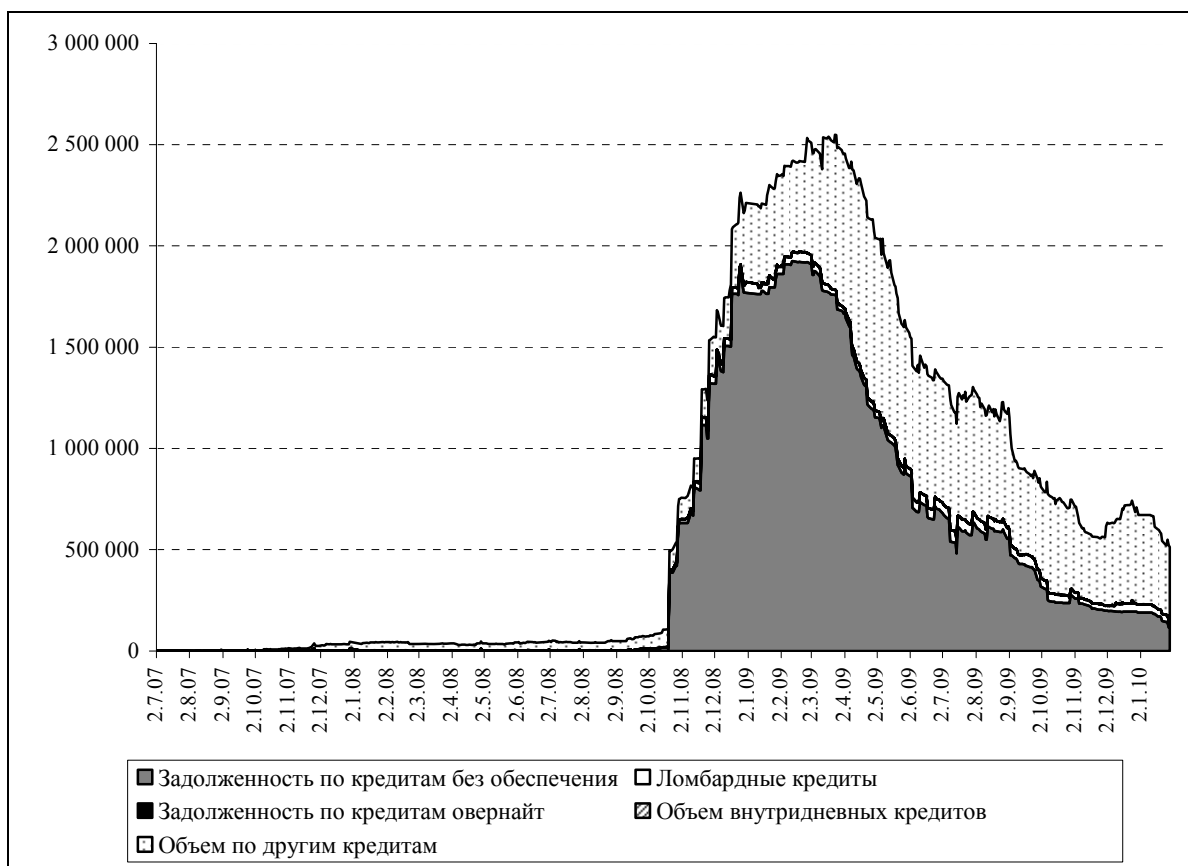


Источник: по данным обзора кредитных организаций Банка России.

Рис. 25. Чистые требования банков к госорганам и Банку России (в % от стоимости активов (пассивов) баланса)

На рис. 26 анализируются разные формы кредитования банков Банком России. Во время кризиса основной формой кредитной поддержки банков стали беззалоговые кредиты, выдача которых началась с 20 октября 2009 г. Данный вид кредитования является нетрадиционным для опыта центральных банков других стран, предусматривая возло-

жение на Банк России серьезного кредитного риска. Характерной особенностью форм кредитной поддержки банков Банком России во время кризиса являлось отсутствие связи данных механизмов с объемами кредитных портфелей самих банков, за исключением кредитов, выдаваемых под залог различных активов (рис. 26). В этом, видимо, следует искать одну из причин того, что при наличии столь мощной поддержки банков ресурсами Банка России и возложении на него значительного кредитного риска кредитный портфель банков в части кредитов населению и бизнесу за время кризиса так и не вырос.



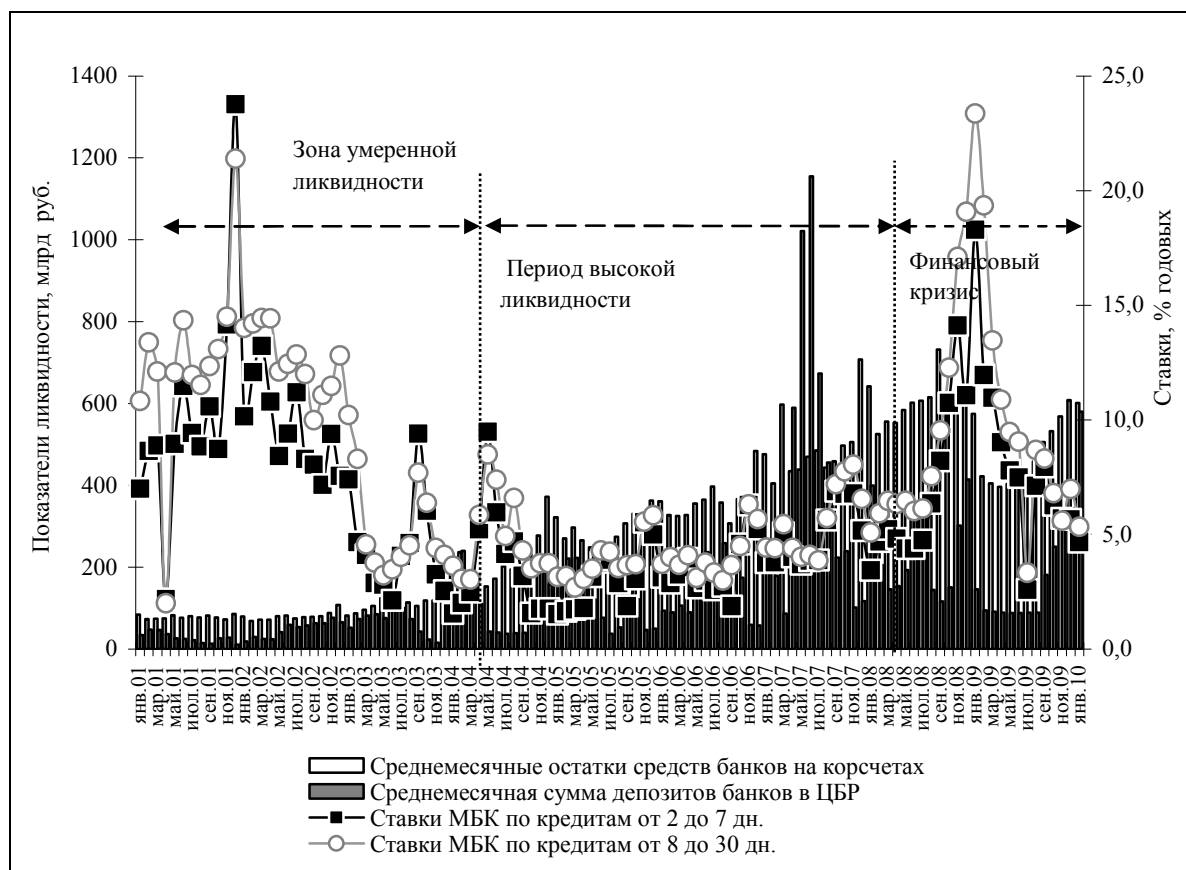
Примечание. Показатели «Объем внутренних кредитов» и «Задолженность по кредитам овернайт» имеют значения близкие к нулю, поэтому на графике не отражены.

Источник: по данным Банка России.

Рис. 26. Кредиты банкам от Банка России (млн руб.)

Более традиционным методом воздействия Банка России на стабильность банковской системы, активно применявшимся в ходе кризиса, являлось краткосрочное кредитование банков посредством сделок прямого РЕПО. На рис. 27 показаны три периода в развитии российской банковской системы в зависимости от преобладания разных источников поддержания банковской ликвидности. Первый период, продолжавшийся с 2000 по 2003 гг., был временем умеренной ликвидности, когда банки фондировались преимущественно за счет внутренних источников, а процентные ставки на межбанковском рынке были весьма высоки. Второй период с 2004 г. по июль 2008 г. был време-

нем расцвета стратегии carry trading, когда банки имели возможность привлекать дешевые деньги на зарубежных рынках. Приток дешевых краткосрочных денег из-за рубежа породил излишек ликвидности в банковской системе и низкие ставки заимствования средств на межбанковском рынке. Третий период – с начала нынешнего финансового кризиса (август 2008 г.). Для него характерно временное прекращение стратегии carry trading, что повлекло за собой стремительный рост ставок заимствования банков, а также последующее вмешательство в процесс государства, которое на время заместило своими фондами средства нерезидентов, сгладив ситуацию на межбанковском рынке.

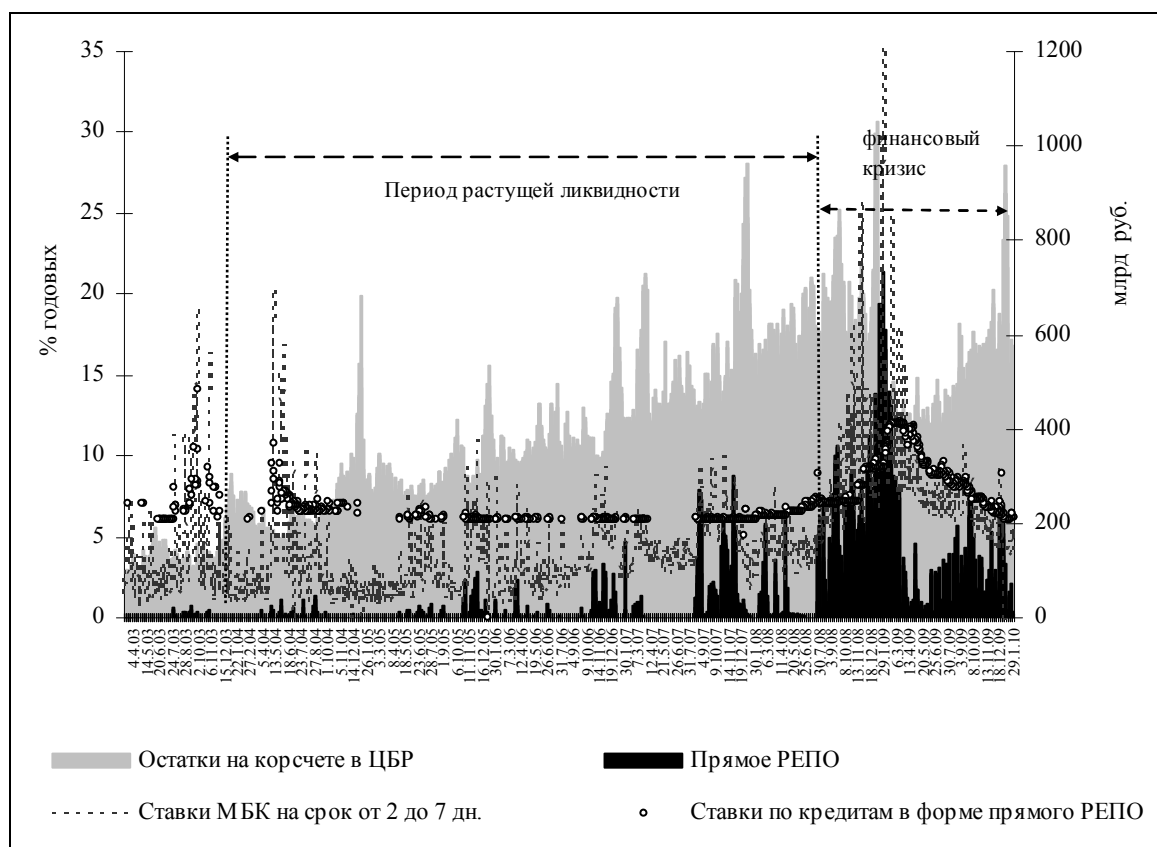


Источник: по данным Банка России.

Рис. 27. Ежемесячные показатели банковской ликвидности и ставок рынка межбанковских кредитов в 2001 г. – янв. 2010 г.

На рис. 28 показана взаимосвязь процентных ставок на рынке МБК с механизмом прямого РЕПО. В период растущей ликвидности Банк России прибегал к сделкам прямого РЕПО лишь эпизодически и в относительно умеренном масштабе. С начала финансового кризиса сделки прямого РЕПО стали более активно использоваться для стабилизации рынка межбанковского кредитования. Сделки стали совершаться на регулярной основе, ежедневно, их объемы по сравнению с предкризисными показателями резко выросли.





Источник: по данным Банка России.

Рис. 28. Использование механизма прямого РЕПО для регулирования банковской ликвидности в 2003 г. – январе 2010 г.

### ***Рост депозитной базы и делевередж банков***

Одной из наиболее действенных антикризисных мер по поддержке банковской системы было принятие государством обязательств об увеличении сумм гарантий по сохранности в полном объеме банковских депозитов населения с 400 тыс. до 700 тыс. руб. в расчете на вклад в одном банке. На фоне бегства индивидуальных инвесторов из таких рискованных активов, как акции, паи паевых инвестиционных фондов и «мусорные» корпоративные облигации, это обеспечило во время кризиса бурный приток средств населения на депозитах в банках. С 1 августа 2008 г. по 1 января 2010 г. депозиты населения в банках выросли с 5850 млрд до 7485 млрд руб. За счет этого банки получили приток своей доходной базы в размере 1635 млрд руб. (табл. 23).

На фоне сократившегося во время кризиса кредитного портфеля банков и роста привлеченных депозитов происходил делевередж банковской системы (см. рис. 29), т.е. снижение стоимости чистых требований банков к населению и бизнесу по отношению к суммарным активам банков с 19,3% накануне кризиса, 1 августа 2008 г., до 9,1% по состоянию на 1 января 2010 г. Помимо снижения кредитного портфеля на данный показатель оказывал влияние фактор ограничения притока ресурсов дешевого фондирования банков из-за рубежа.



Источник: по данным Банка России.

Рис. 29. Повышение кредитов над депозитами – делевередж (в процентах от стоимости активов (пассивов) банков)

### Итоговые расчеты по мерам антикризисной поддержки

Итак, основными мерами кредитной поддержки банков, как показано в табл. 23, явились ребалансировка валютных активов и обязательств банков, снижение их чистых требований к Банку России, наращивание собственного капитала банков за счет взносов государства и собственников, рост депозитов населения и средств, привлеченных от организаций. По состоянию на конец 2009 г. объемы данной поддержки можно оценить в сумму свыше 7 трлн руб. Данные средства помогли сохранить стабильность банковской системы, однако они не сделали ее эффективнее и не привели к росту кредитного портфеля банков во время кризиса.

Таким образом, основным позитивным результатом антикризисных мер правительства в 2008–2009 гг. явилось сохранение банковской системы. Для этого были использованы беспрецедентные для России по масштабу и разнообразию меры поддержания устойчивости банковской системы. Основная проблема заключается в том, что по итогам данных мер банковская система хотя и сохранила устойчивость, однако осталась столь же неэффективной и неспособной к решению проблем широкомасштабной модернизации экономики, какой и была до кризиса. По показателю эффективности работы банковской системы Россия заняла в 2009 г. самое последнее место из 55 стран, по которым Всемирным экономическим форумом определяется индекс конкурентоспособности финансовых рынков 55 стран<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> World Economic Forum. The Financial Development Report. 2009. С. 210. Опубликовано на сайте www.weforum.org.

Таблица 23

**Оценка эффекта от мер по поддержке банковской системы, млрд руб.**

	01.08.2008	01.01.2010	Стоимость	Эффект
Чистые требования к нерезидентам	-2377	905	3282	Ребалансировка валютных активов и обязательств с помощью плавной девальвации рубля
Чистые требования к государству	115	584	-469	Отвлечение средств на финансирование государства
Чистые требования к Банку России	1411	703	708	Увеличение ресурсной базы банков за счет ЦБР
Собственный капитал банков	3116	4120	1004	Повышение капитализации банков
Депозиты населения	5850	7485	1635	Выросли гарантии вкладов до 700 тыс. руб.
Депозиты организаций	4465	5467	1001	Рост ресурсной базы банков, в том числе за счет государственных компаний
<b>Итого</b>			<b>7161</b>	

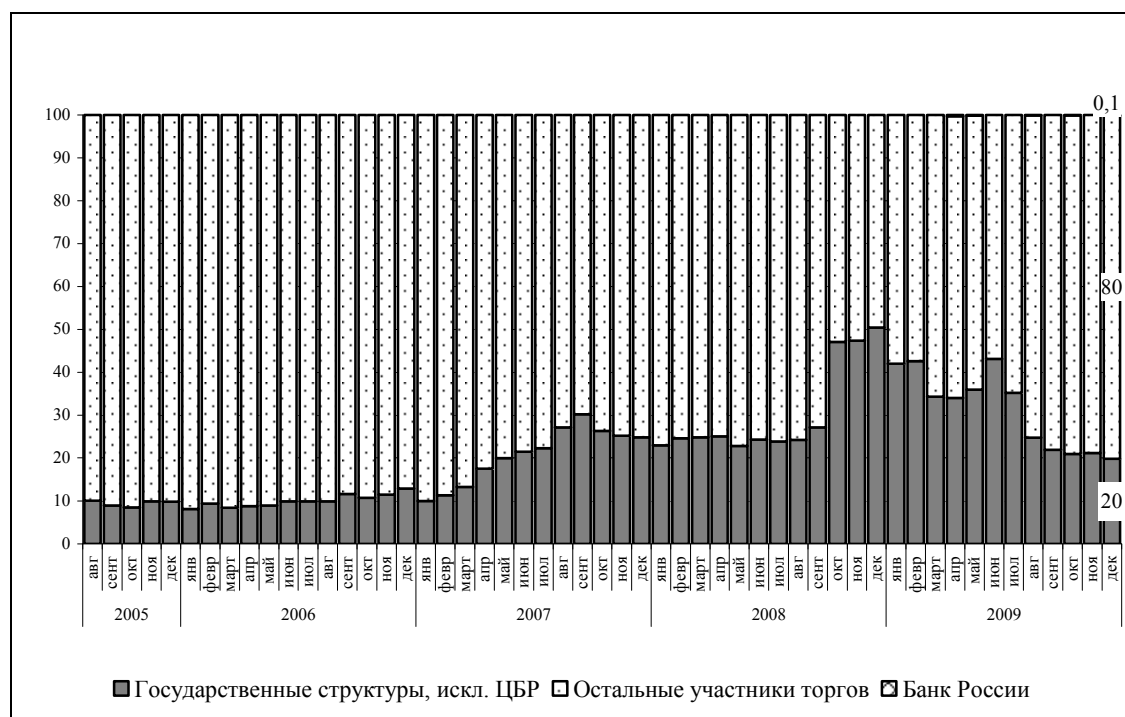
2.4.4. Оценка эффективности антикризисных мер по поддержке фондового рынка

Во время кризиса государственная поддержка фондового рынка осуществлялась по двум основным направлениям: в рамках освоения 175 млрд руб., выделенных Внешэкономбанку в виде субординированного кредита за счет Фонда национального благосостояния на поддержку рынка акций российских эмитентов под 7% годовых, а также комплекса мер по поддержке рынка рублевых корпоративных облигаций как альтернативы банковскому кредитованию.

*Поддержка рынка акций ВЭБом*

В целях поддержки рынка акций ВЭБ получил субординированный кредит в октябре 2008 г. под 7% годовых и вернул данные средства государству 15 декабря 2009 г. Представление о том, как это повлияло на торговую активность государственных банков и связанных с ними структур, дает диаграмма на рис. 30. С октября 2008 г. по июль 2009 г. доля государственных структур в общем объеме биржевых торгов на ММВБ выросла со среднего предкризисного уровня в 25% до 34–50%, что дает основания полагать, что именно в течение данного периода происходила активная фаза интервенции государственных средств на биржевом рынке акций. В то же время с августа по декабрь 2009 г. уровень торговой активности государственных структур на бирже был на предкризисном уровне, что дает основания сомневаться в том, что при возврате 175 млрд руб. ВЭБом в бюджет акции<sup>1</sup>, ранее приобретенные за счет данных ресурсов, в действительности были проданы. Вероятно, ВЭБ вернул средства Минфину за счет каких-то иных источников.

<sup>1</sup> Об этом 21 декабря 2009 г. сообщил в эфире телеканалу «Вести24» глава Внешэкономбанка В. Дмитриев.



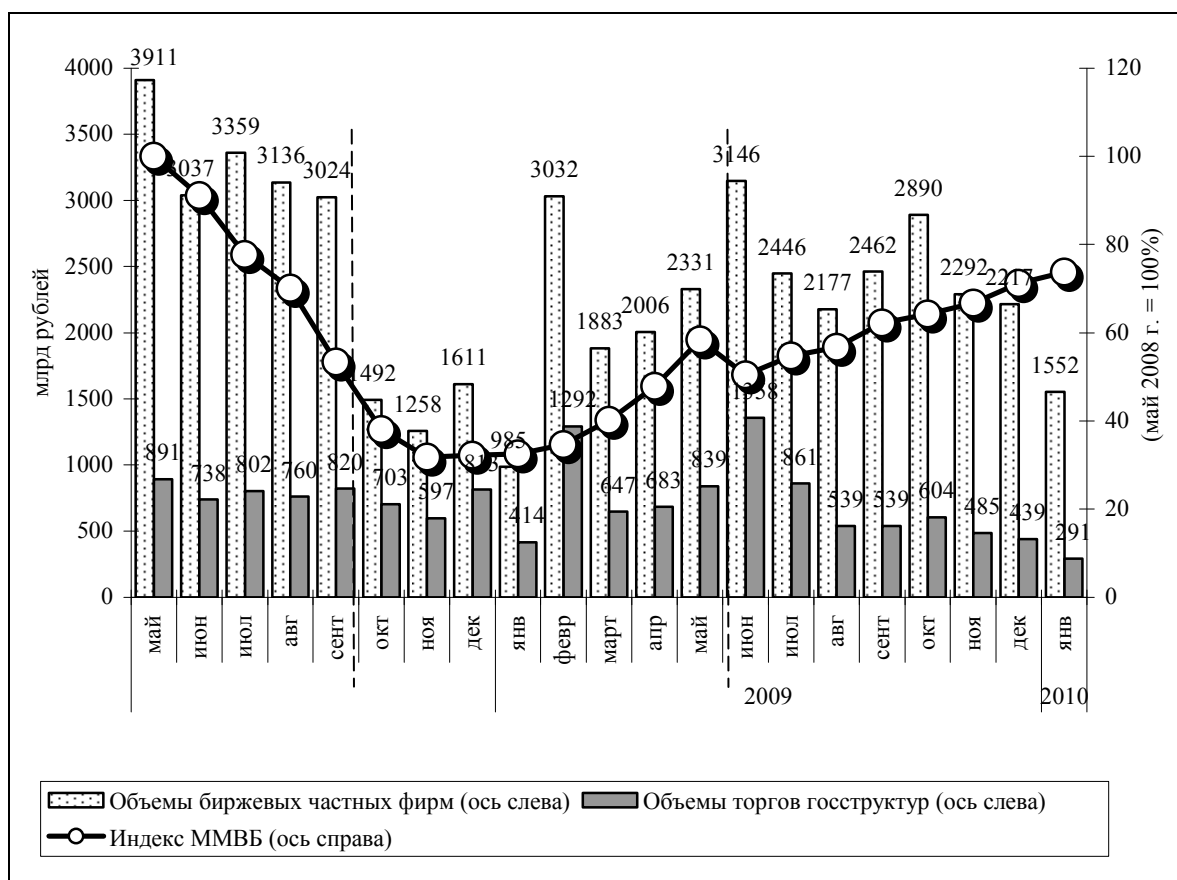
Примечание. Показатели Банка России имеют значения близкие к нулю, поэтому при этом масштабе графика не видны.

Источник: расчеты автора по данным ММВБ.

Рис. 30. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов акциями на ММВБ (%)<sup>1</sup>

То, насколько действенным было влияние государственных ресурсов на цены акций российских эмитентов, анализируется на рис. 31, где рассматривается динамика индекса ММВБ от его пикового значения по состоянию на май 2008 г. до января 2010 г. На ряд с динамикой индекса наложены данные об объемах биржевых торгов с акциями на ММВБ отдельно по частным участникам торгов и государственным структурам. Падение индекса ММВБ с июня 2008 г. по январь 2009 г. в большей мере было вызвано снижением торговой активности частных инвесторов. Хотя доля государственных структур в объемах биржевых торгов была повышенной с октября 2008 г. по июль 2009 г., в абсолютном размере данные объемы соответствовали докризисным показателям. Аналогичным образом, восстановление индекса ММВБ с февраля 2009 г. скорее связано с ростом объемов торгов частных фирм, чем с торговой активностью государственных структур. Вмешательство государства в поддержку рынка с помощью финансовой интервенции, возможно, немного сгладило линию падения рынка, но никак не повлияло на сам тренд. Рынок стал восстанавливаться преимущественно благодаря частным инвесторам.

<sup>1</sup> ВЭБ, ВТБ, ВТБ Капитал, ВТБ 24, Газпромбанк, Сбербанк, «КИТ Финанс», Связь-банк и Банк Москвы.



Источник: расчеты автора по данным ММВБ.

Рис. 31. Динамика индекса и объемы торгов разных групп участников биржевого рынка ММВБ с мая 2008 г. по январь 2010 г.

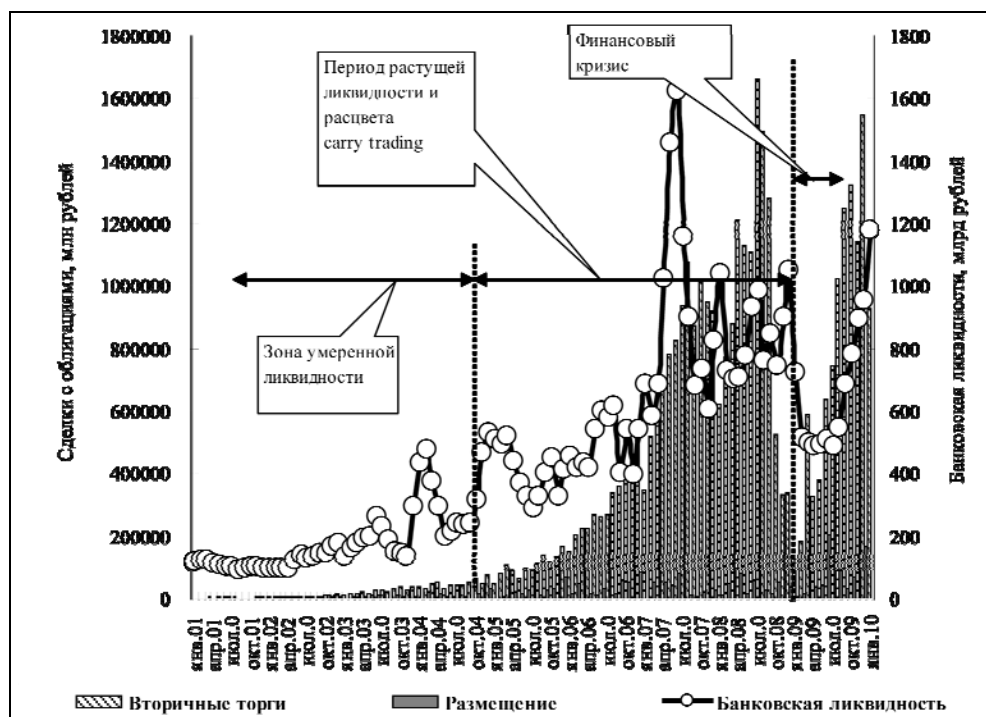
Если рассматривать фондовый рынок как состязание между участниками торгов с общей нулевой средней доходностью, когда прибыль от вложений одних инвесторов в большей мере есть убыток других, то сам факт получения высокой доходности по вложениям ВЭБа в акции, приобретенные за счет субсидиарного кредита с фиксированной доходностью (по оценке банка, обнародованной осенью 2009 г., его прибыль по сделке составила около 60%), есть не что иное, как вычет из доходов других инвесторов, продавших ему акции на «дне» кризиса. В данном случае речь идет скорее об удачной «маржинальной» сделке государственного банка за счет кредита, предоставленного на сверхльготных по срокам и стоимости условиях, чем о действительно государственной поддержке, оказанной фондовому рынку и инвесторам.

### Меры по поддержке властями рынка рублевых облигаций

На рис. 32 приводятся помесечные данные об объемах эмиссии и оборотах вторичного рынка рублевых корпоративных облигаций на ММВБ с 2001 г. по январь 2010 г. Дополнительно показаны данные по банковской ликвидности, которая представляет собой остатки средств банков на корреспондентских счетах и депозитах в Банке России. На графике видно, как начало финансового кризиса в августе 2008 г. привело к заметному снижению банковской ликвидности, объемов биржевых торгов и размещений

корпоративных облигаций. Начавшийся на рынке акций в мае 2008 г. и усиленный паникой инвесторов на глобальном рынке после объявления о банкротстве американского инвестиционного банка Lehman Brothers в сентябре 2008 г. кризис грозил перекинуться на рынок рублевых облигаций. В сентябре 2008 г. из-за отсутствия системы управления рисками по сделкам РЕПО на ММВБ случился временный кризис, вызванный неисполнением обязательств по сделкам РЕПО несколькими крупными участниками торгов. Однако благодаря вмешательству Банка России в налаживание расчетов и санацию оказавшихся неплатежеспособными банков системного кризиса на рынке облигаций удалось избежать.

Падение объемов сделок на российском рынке корпоративных облигаций продолжалось до февраля 2009 г. На рынке начали в массовом порядке происходить дефолты по офортам, выплатам купонов и погашениям основной суммы долга со стороны эмитентов второго эшелона. Однако с февраля 2009 г. объемы вторичных торгов на рынке стали неожиданно быстро восстанавливаться, с июня стали производиться большие по объемам выпуски корпоративных облигаций. В результате по итогам 2009 г. объемы размещений корпоративных облигаций на внутреннем российском рынке достигли 917 млрд руб. по сравнению с 398 млрд руб. в 2008 г. и 457 млрд руб. в 2007 г. Объемы вторичных торгов облигациями в 2009 г. составили 9282 млрд руб., несколько снизившись по сравнению с 11 349 млрд руб. в 2008 г. и 9489 млрд руб. в 2007 г.

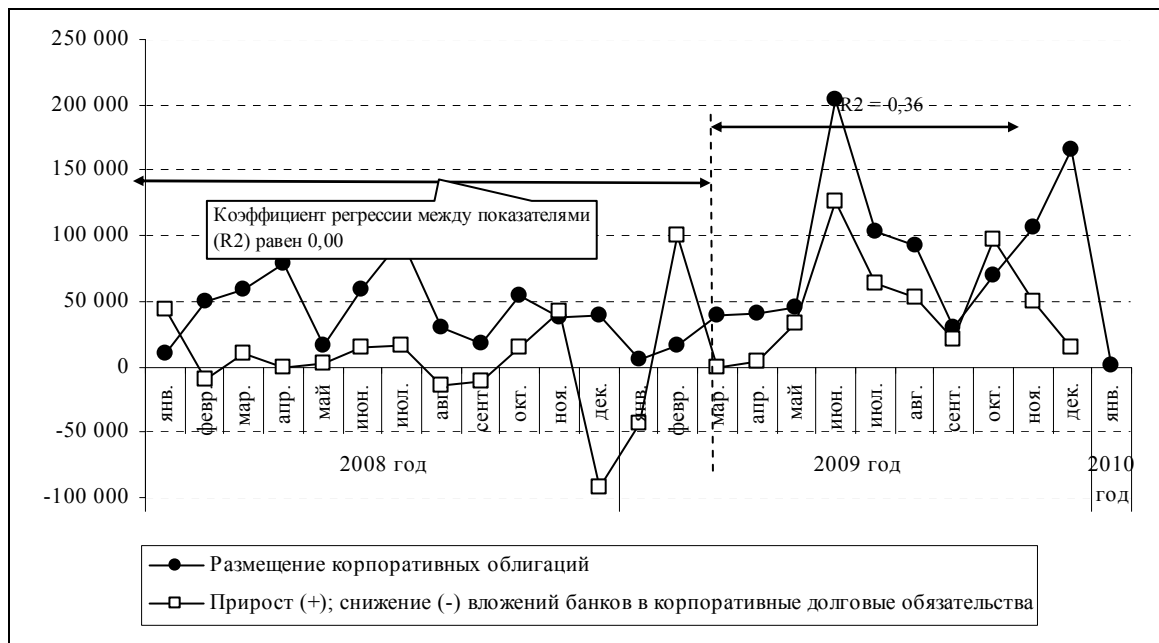


Источник: по данным Банка России и ФБ ММВБ.

Рис. 32. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность в 2001 г. — янв. 2010 г

Восстановление рынка корпоративных облигаций в 2009 г. в условиях отсутствия подпитки этого рынка за счет безотказно действовавшей с 2004 г. стратегии carry trading стало возможным благодаря сохранению ликвидности в банковской системе с по-

мощью ресурсов Банка России и временно свободных средств бюджета. Данные на рис. 33 показывают, что с февраля-марта 2009 г. именно банки превратились в главных покупателей размещаемых рублевых облигаций. До начала финансового кризиса отсутствовала явная связь между приростом банковских портфелей, вложенных в корпоративные облигации, и размещениями данных ценных бумаг; коэффициент детерминации между указанными показателями был равен 0. Однако в марте–декабре 2009 г. коэффициент детерминации достиг 0,4, что свидетельствует о наличии определенной связи между двумя рассматриваемыми показателями<sup>1</sup>.



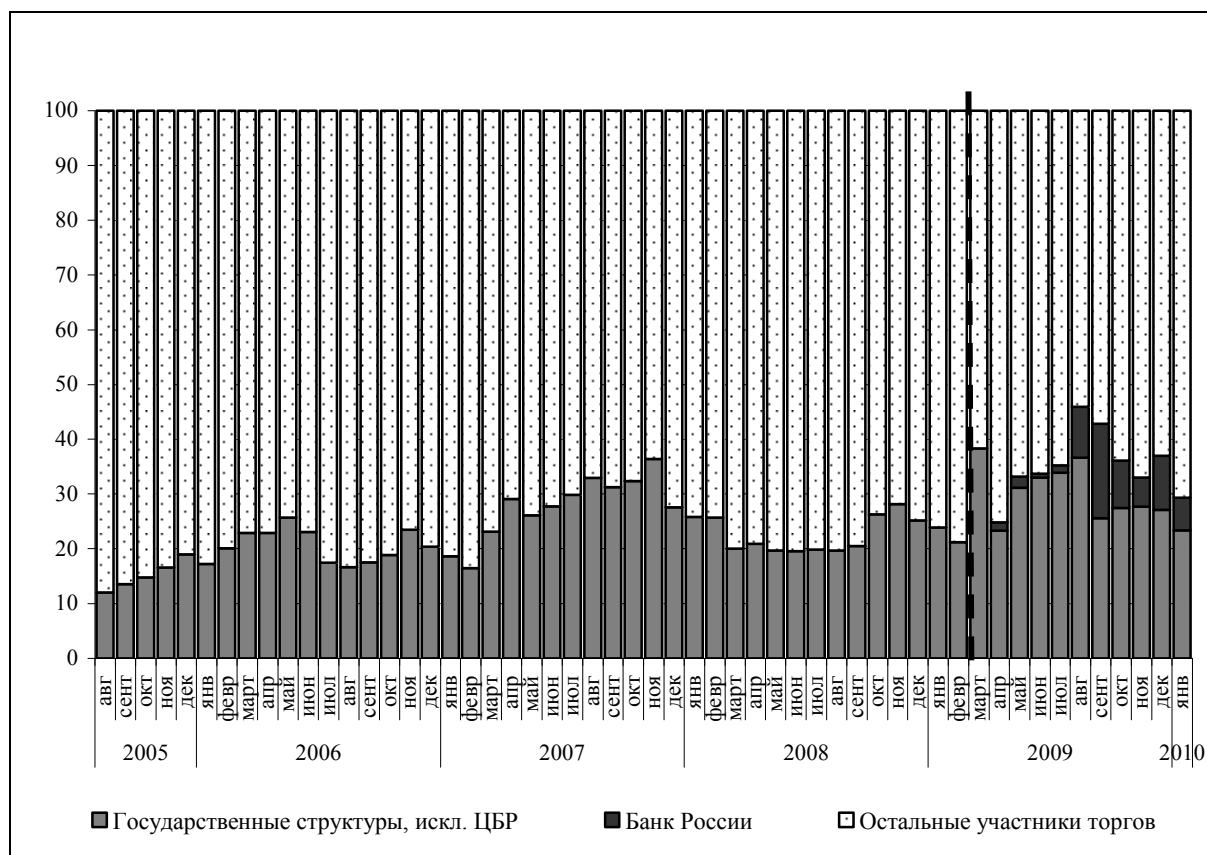
Источник: по данным Банка России и ФБ ММВБ.

Рис. 33. Взаимосвязь объемов размещений корпоративных облигаций и изменений вложений в них банков (млн руб.)

Почему же, располагая достаточной ликвидностью в 2009 г., банки не стали наращивать кредитные портфели, а предпочли выдачам кредитов приобретение корпоративных облигаций? Причина этого в том, что в отличие от кредитов корпоративные облигации являлись ликвидными финансовыми инструментами. Ликвидность облигаций поддерживалась государством напрямую с помощью кредитования банков через сделки прямого РЕПО Банком России под обеспечение в виде облигаций, а также косвенным образом путем поддержки ликвидности государственных банков, традиционно выступающих кредиторами на рынке межбанковского кредитования под залог тех же облигаций. С помощью сделок РЕПО, многократно закладывая облигации, банки имеют возможность использовать кредитное плечо в размере примерно один к одному или один к двум, т.е. на рубль исходных инвестиций в облигации привлекать от одного до двух рублей займов, получаемых под обеспечение облигациями.

<sup>1</sup> В марте–ноябре данный показатель был равен 0,7. Лишь в ноябре и декабре 2009 г. в размещении корпоративных облигаций начали играть существенную роль иные игроки, видимо, средства накопительной пенсионной системы под управлением ВЭБа.

На рис. 34 анализируются доли разных групп участников торгов (частных финансовых компаний, государственных структур<sup>1</sup> и Банка России) в объемах биржевых торгов корпоративными облигациями на ММВБ во всех режимах, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО. Начиная с марта 2009 г. доля государственных структур в объемах торгов корпоративными облигациями заметно выросла, с апреля к ним подключился Банк России как крупный поставщик ликвидности через сделки РЕПО и иные сделки<sup>2</sup>. С апреля 2009 г. по январь 2010 г. доля Банка России в объемах торгов корпоративными облигациями на ММВБ составляла от 0,7 до 17,3%.



Источник: по данным ФБ ММВБ.

Рис. 34. Доля частных и государственных структур в объемах торгов корпоративными облигациями на ММВБ (%)

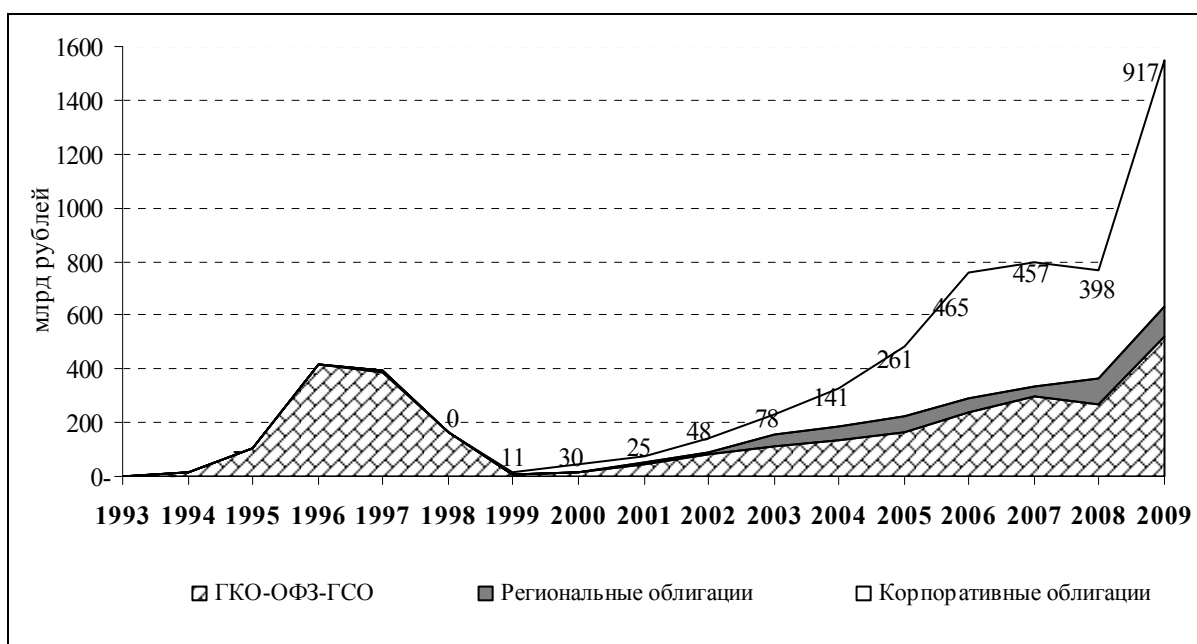
На рис. 35 анализируются объемы размещений не только корпоративных облигаций, но и региональных рублевых облигаций, а также федеральных ценных бумаг. Объемы размещений федеральных и региональных облигаций в 2009 г. были заметно скромнее, чем эмиссия корпоративных облигаций, однако все же стали рекордными для всех 2000-х годов. Эмиссия федеральных облигаций в форме облигаций федерального займа (ОФЗ) и государственных сберегательных облигаций (ГСО) выросла с 294 млрд руб. в

<sup>1</sup> Перечень государственных структур приводится в сноске к рис. 30.

<sup>2</sup> В данных о биржевой активности Банка России, отраженных на рис. 34, не отмечены внебиржевые сделки прямого РЕПО с корпоративными облигациями Банка России.



2007 г. и 271 млрд руб. в 2008 г. до 519 млрд руб. в 2009 г. Причины роста выпуска федеральных облигаций, пришедшегося в основном на вторую половину 2009 г., связаны с проведением более активной политики Минфина по связыванию излишней ликвидности в банковском секторе, образовавшейся из-за замораживания кредитных портфелей, в том числе путем предложения более высокой доходности по данным облигациям, чем в предшествующие годы. Размещения региональных облигаций выросли с 42 млрд руб. в 2007 г. и 97 млрд руб. в 2008 г. до 112 млрд руб. в 2009 г. Повышенная привлекательность региональных облигаций для инвесторов в 2009 г. обеспечивалась теми же мерами государственной поддержки, что и для корпоративных облигаций.



Источник: по данным ОАО «РТС» и МВФ.

Рис. 35. Объем размещений рублевых облигаций

На рис. 36 отражена доля государственных структур и Банка России в объемах биржевых торгов региональными облигациями. Несмотря на то что с августа 2008 г. по январь 2010 г. каких-либо особых изменений в доле государственных структур и Банка России на рынке не наблюдалось, можно увидеть, что сохранение доли на уровне около 40% от объема сделок с региональными облигациями являлось весьма важным для поддержания данного сегмента долгового рынка.



жевых облигаций с упрощенной процедурой регистрации эмиссии ценных бумаг на биржах вместо ФСФР России. С целью повышения устойчивости рынка корпоративных облигаций срок исполнения обязательств по биржевым облигациям был продлен с одного года до трех лет. Разрешили выпуск биржевых облигаций не только открытыми акционерными обществами, но и другими хозяйственными обществами, а также государственными корпорациями.

В табл. 24 приводятся данные о размещении корпоративных облигаций в разрезе отдельных эмитентов. Из-за массовых дефолтов рынок облигаций стал закрытым для эмитентов «второго эшелона». Основными эмитентами корпоративных облигаций в 2009 г. стали компании, относящиеся к естественным монополиям (ОАО «РЖД», «Транснефть», «Газпром»); государственные корпорации Внешэкономбанк и «Атомэнергпром» и крупнейшие частные и государственные компании («ЛУКОЙЛ», АФК «Система», ВТБ, «Газпромнефть», МТС, Новолипецкий металлургический комбинат, «Северсталь», ММК и др.). Для многих из них внутренний рынок облигационных заимствований стал временным заменителем внешних займов, привлечение которых было затруднительным из-за кризиса доверия на данном сегменте рынка.

Таблица 24

**Крупнейшие эмитенты рублевых корпоративных облигаций в 2009 г.**

	Эмитенты	Объем размещений, млн руб.	Доля, %
1	РЖД	145	15,8
2	«Транснефть»	135	14,7
3	Внешэкономбанк	60	6,6
4	«ЛУКОЙЛ»	50	5,5
5	«Атомэнергпром»	50	5,5
6	«Башнефть»	50	5,5
7	АФК «Система»	39	4,3
8	МТС	30	3,3
9	АИЖК	28	3,1
10	ВТБ ( ВТБ 24)	23	2,5
11	«СИБМЕТИНВЕСТ»	20	2,2
12	«Газпромнефть»	18	2,0
13	ВТБ-Лизинг Финанс	15	1,6
14	«Мечел»	15	1,6
15	ММК	15	1,6
16	«Газпром»	15	1,6
17	Новолипецкий металлургический комбинат	15	1,6
18	«Северсталь»	15	1,6
19	НИА ВТБ 001	14	1,6
20	Банк «Петрокоммерц»	11	1,2
21	МБРР	10	1,1
22	Росбанк	10	1,1
23	Россельхозбанк	10	1,1
24	«ВымпелКом-Инвест»	10	1,1
25	Иные эмитенты	113	12,3
	<b>Итого</b>	<b>916</b>	<b>100</b>

Источник: по данным [www.cbonds.ru](http://www.cbonds.ru) и ФБ ММВБ.

В антикризисных мерах правительства России на 2009 г. для поддержки реализации крупных проектов развития предусматривалась необходимость разработки механизма выдачи государственных гарантий по так называемым «инфраструктурным облигациям». Однако механизм выдачи таких гарантий так и не был разработан, гарантии по облигациям соответственно Минфином не выдавались. В этих условиях можно предполагать, что вопросы удовлетворения потребности в привлечении средств с внутреннего рынка с помощью выпуска корпоративных облигаций, крупнейшие компании и корпорации решали с государственными банками в рабочем порядке путем договоренностей на высшем уровне.

### *Антикризисные меры ФСФР России по ограничению рисков на фондовом рынке*

Текущий финансовый кризис был отмечен применением ряда новаций в сфере государственного регулирования фондовых рынков. В связи с возросшей волатильностью рынка 18 сентября 2008 г. ФСФР ввела запрет для брокеров на сделки без обеспечения (короткие продажи). С 26 сентября 2008 г. запрет был отменен, но 30 сентября введен заново. Данный запрет действовал до 15 июня 2009 г.

С 25 сентября 2008 г. ФСФР России ограничила применение кредитного плеча при осуществлении маржинальных сделок<sup>1</sup> клиентами брокеров. До введения данного ограничения брокер мог одалживать обычному клиенту на каждый собственный рубль инвестируемых им средств один рубль средств заемных (это соответствует кредитному плечу 1 к 1). «Квалифицированные инвесторы», т.е. состоятельные и опытные клиенты брокера, на каждый инвестированный рубль из собственных источников могли получить от брокера до трех заемных рублей. С введением упомянутого ограничения регулятивного органа кредитное плечо для всех инвесторов по маржинальным сделкам было ограничено размером 1 к 1. Право на использование прежнего плеча 1 к 3 для «квалифицированных инвесторов» вновь было восстановлено при некоторых дополнительных ограничениях с 15 июня 2009 г.

По замыслу регулятора, меры по запрету коротких продаж и ограничению маржинальной торговли, видимо, были направлены на то, чтобы помешать спекулянтам усугублять падение рынка за счет коротких продаж (так как при коротких продажах участники продают бумаги, взятые в долг у брокера, играя тем самым на понижение стоимости акций), ограничить риски появления нового пузыря и защитить от возможных крупных убытков инвесторов, применяющих маржинальные стратегии. Введение подобных ограничений требует наличия действенного и постоянного надзора ФСФР России за операциями всех брокеров, что до сих пор отсутствует<sup>2</sup>. И хотя за время дей-

---

<sup>1</sup> Маржинальными называются сделки по приобретению клиентами брокеров ценных бумаг за счет получаемого ими кредита. В отличие от коротких продаж, применяемых для извлечения краткосрочной прибыли на падающем рынке, стратегии маржинальной торговли используются, как правило, на растущем фондовом рынке для получения дополнительной прибыли от использования кредитного плеча.

<sup>2</sup> По мнению авторов Отчета о результатах контрольного мероприятия «Проверки эффективности в 2008 г. действующего законодательства и нормативной правовой базы о финансовом рынке и рынке ценных бумаг в целях стабилизации финансовой системы в Федеральной службе по финансовым рынкам, в Министерстве финансов Российской Федерации (по запросу)», проведенного Счетной палатой Российской Федерации, «системный анализ ситуации на фондовом рынке государственными органами на постоянной основе не осуществляется, деятельность крупных финансовых институтов на фондовом рынке не отслеживается и не анализируется, что приводит к отсутствию у правительства Российской Федерации и

ствия запрета на короткие продажи за его нарушение были наказаны две крупнейшие брокерские компании на рынке – «Брокеркредитсервис» и «Финам», а у их руководителей и одновременно владельцев были аннулированы квалификационные аттестаты, полной уверенности в том, что участники рынка реально следовали данным ограничениям, не было. Имелись также вполне легальные способы обхождения ограничений на размер плеча, предоставляемого брокерами своим клиентам.

Насколько оправданными и действенными были данные меры на фондовом рынке? В период падения рынка запрет на маржинальную торговлю не имел особого смысла, поскольку стратегии с ее использованием приносят прибыль инвесторам лишь на растущих рынках. По этой причине ограничения на маржинальную торговлю плечом 1 к 1 для всех категорий инвесторов не очень-то мешали участникам рынка, но, возможно, помогли уберечься от потерь отдельным неопытным инвесторам. В период острой фазы кризиса вплоть до февраля 2009 г. и даже после из-за опасений по поводу второй волны кризиса большинство участников рынка сами сторонились маржинальных сделок. В свою очередь, это сильно сказалось на сокращении доходов брокеров, основную часть которых составляют доходы в виде процентов по маржинальным займам клиентам. По признанию генерального директора одной из крупнейших брокерских компаний «АТОН» А. Шеметова, если до кризиса 60–70% дохода брокеров приносило маржинальное кредитование, а остальное — брокерская комиссия, то в острой фазе кризиса стало наоборот: комиссия приносила около 60%<sup>1</sup>.

Косвенным подтверждением того, что с середины сентября 2008 г. до середины июня 2009 г. участники рынка в целом соблюдали ограничения по маржинальному кредитованию, являются приводимые на *рис. 37* данные о количестве сделок РЕПО с обыкновенными акциями Сбербанка России, которые являются самым ликвидным биржевым инструментом на фондовой бирже ММВБ. Дело в том, что сделки РЕПО с акциями на ММВБ являются популярным инструментом привлечения брокерами ресурсов на финансовом рынке в целях последующего кредитования маржинальных сделок своих клиентов.

В данном случае попытаемся лишь оценить, насколько принятые меры повлияли на изменении торговой активности по наиболее ликвидным акциям на ММВБ на примере акций Сбербанка, которые в 2009 г. стали самой активно торгуемой «голубой фишкой» на фондовой бирже ММВБ. Как видно на *рис. 37*, на время действия ограничения по маржинальным кредитам с 16 сентября 2008 г. по 15 июня 2009 г. число сделок РЕПО на рынке акций было существенно меньше, чем в другие периоды.

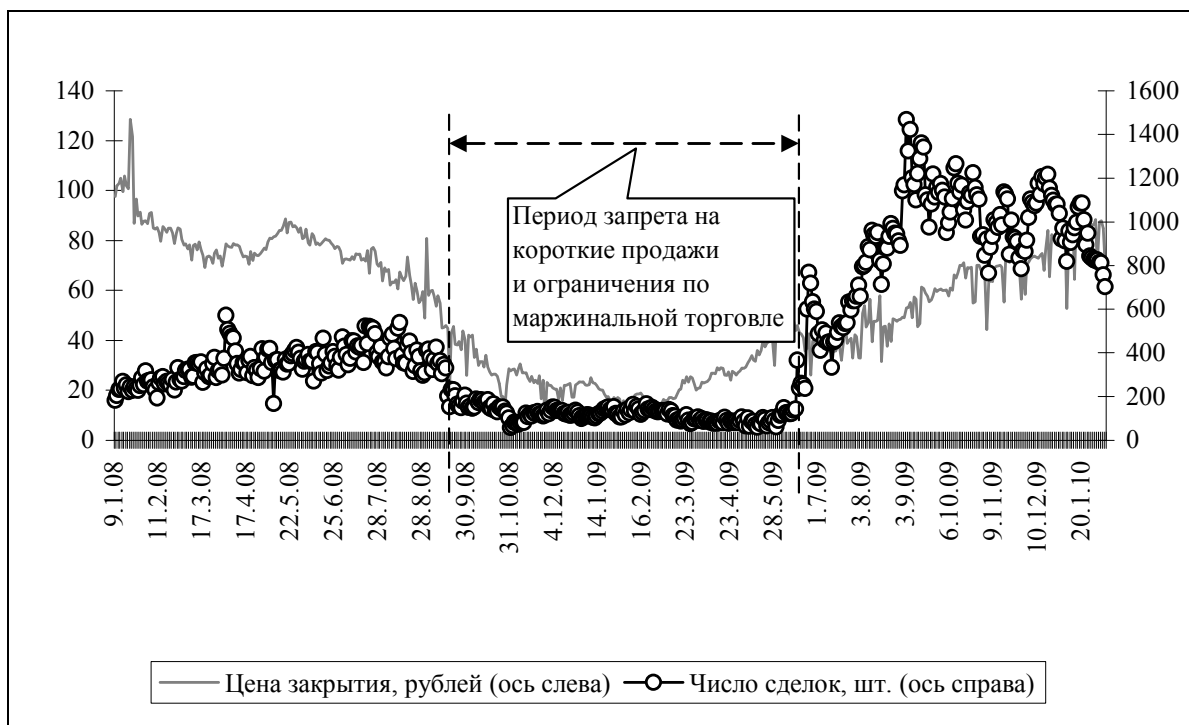
Вопрос о том, был ли оправданным запрет на короткие продажи, является более спорным. В отличие от маржинальной торговли, интерес к которой естественным образом пропал при падении рынка, короткие продажи именно в этот момент времени были востребованы участниками рынка. Короткие продажи позволяют инвесторам зарабатывать на падающем рынке. Игра на падении рынка сопряжена с естественными ограничениями для инвесторов в управлении ими собственными рисками, что ограничивает их возможности дополнительно усугублять падение рынка. По этой причине опасения

---

руководства страны целостной и реальной информации об обстановке и ситуации на российском финансовом рынке». Бюллетень Счетной палаты РФ. 2010 № 1. С. 100. Опубликовано: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/05-buletен\\_doc\\_files-fl-1855.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/05-buletен_doc_files-fl-1855.pdf)

<sup>1</sup> Кудинов В. Короткие продажи возвращаются // Ведомости. 2009. 15 июня.

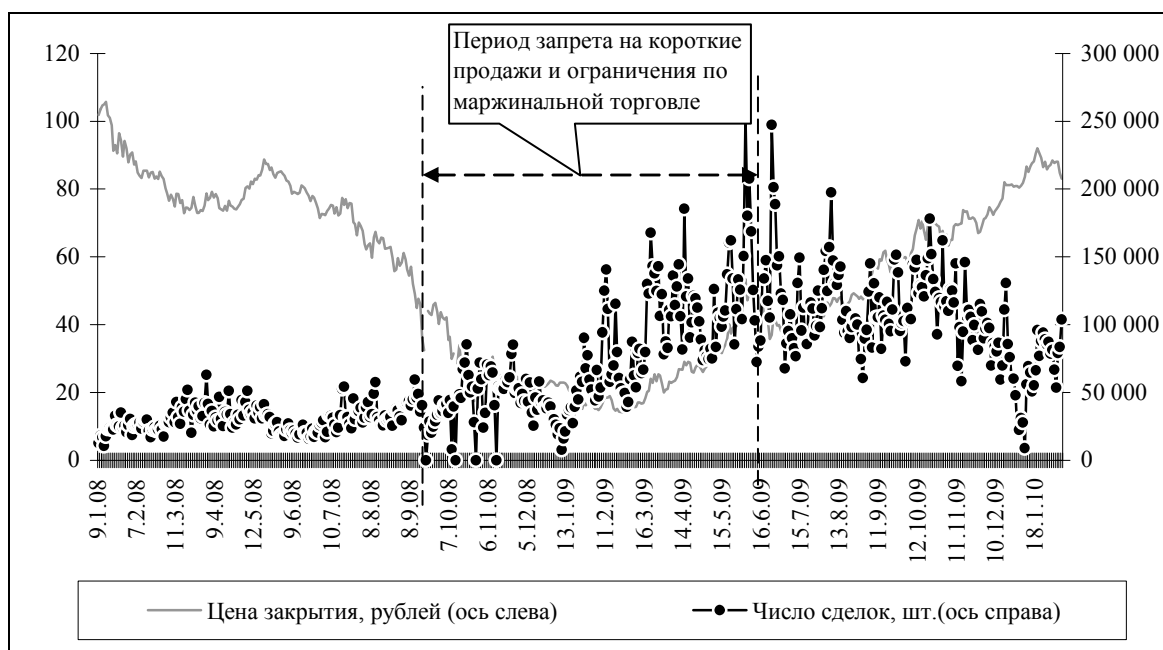
регуляторов по поводу того, что данные стратегии торгов серьезным образом могли повлиять на глубину падения российского рынка акций, являются не очевидными. Падение российского рынка акций прежде всего было вызвано уходом краткосрочных иностранных инвесторов с российского рынка, на которых ограничения ФСФР не распространялись.



Источник: по данным ФБ ММВБ.

Рис. 37. Сделки РЕПО с обыкновенными акциями  
Сбербанка России

Экономический интерес к коротким продажам на фоне слабости надзорных функций регулятора вели к тому, что данные ограничения нередко нарушались. Об этом свидетельствуют приведенные выше факты применения санкций к двум руководителям крупнейших брокерских компаний. Косвенным образом об этом говорит анализ числа рыночных сделок с акциями Сбербанка России на ММВБ до введения запрета на короткие продажи, в период его действия и после отмены (рис. 38). Введение запрета на короткие продажи в середине сентября 2008 г. никак не отразилось на уменьшении числа сделок с наиболее ликвидными ценными бумагами. Более того, оно стабильно росло вплоть до отмены данного запрета в июне 2009 г. Скорее всего участники рынка нашли иные легальные способы предоставить своим клиентам возможность совершения сделок без покрытия.



Источник: по данным ФБ ММВБ.

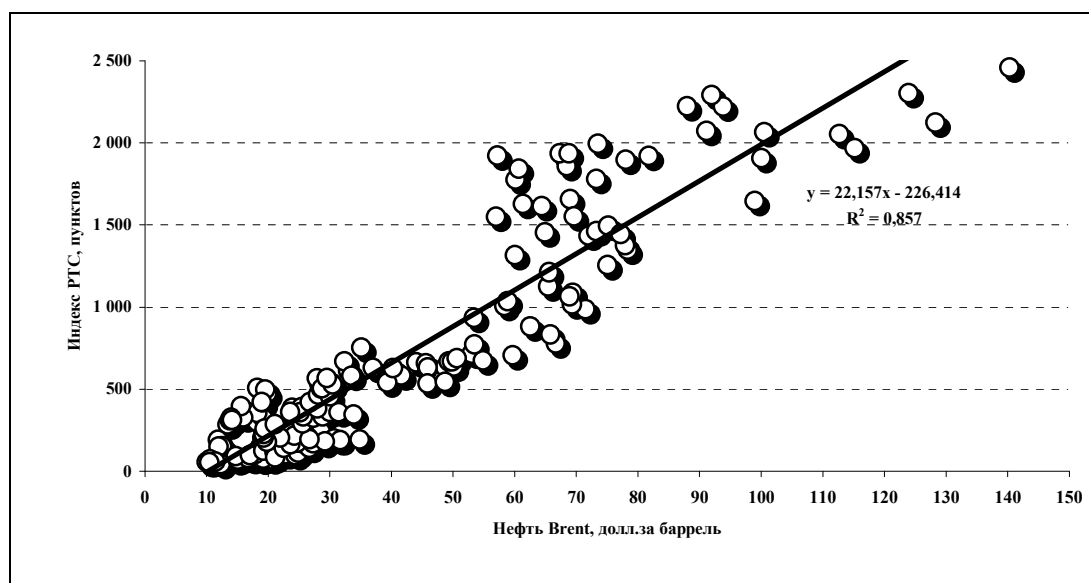
Рис. 38. Рыночные сделки с обыкновенными акциями Сбербанка

#### 2.4.5. Основные риски на финансовом рынке

Основные риски финансового рынка по итогам кризиса 2008–2009 гг. связаны со следующими факторами: сильной зависимостью экономики и фондового рынка от цен на нефть; ростом новых пузырей на рынке акций и рублевых облигаций за счет чрезмерной ликвидности; опережающим ростом внешнего заимствования банков и нефинансового сектора; рисками оттока иностранного капитала; девальвацией рубля; ростом объемов торгов на срочном рынке при недостаточном уровне обеспеченности сделок; нарастанием рисков на рынке РЕПО; низкой емкостью рынка финансовых услуг, препятствующей капитализации финансовых посредников.

##### ***Зависимость фондового рынка от цен на нефть***

Так же как вся экономика, российский фондовый рынок зависим от цен на нефть. Это наглядно видно из графика на рис. 39, где отражен коэффициент детерминации между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent за весь период существования данного фондового индекса по декабрь 2009 г. Коэффициент детерминации ( $R^2$ ) между указанными показателями равен 0,86, что говорит об очень тесной зависимости между ними. В условиях слабо диверсифицированной экономики именно цена на нефть предопределяет цены российских «голубых фишек» и соответственно стоимость портфелей, составляющих фондовые индексы.

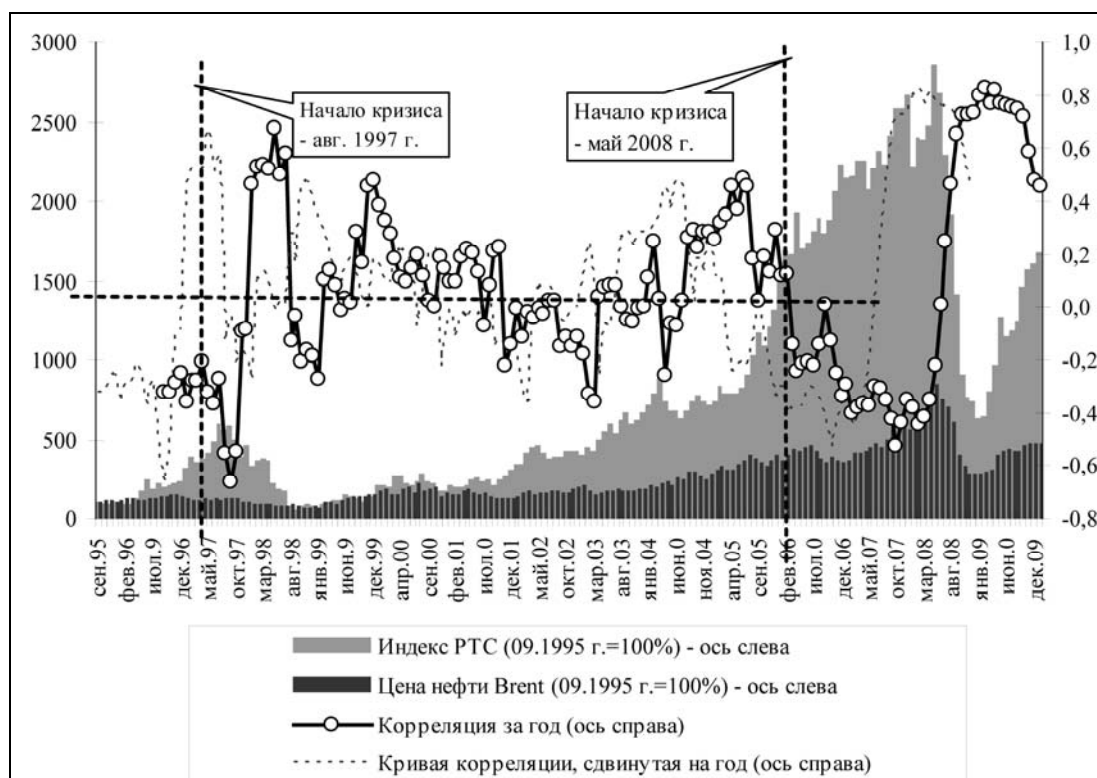


Источник: рассчитано по данным IFS IMF и фондовой биржи РТС.

Рис. 39. Зависимость индекса РТС от цены нефти Brent с сентября 1995 г. по декабрь 2009 г.

О взаимосвязи динамики цен на нефть и фондовых индексов свидетельствуют также данные на рис. 40, на котором приводятся результаты изменений коэффициента корреляции между месячными относительными изменениями индекса РТС и ценами на нефть марки Brent в течение 12-месячного периода. Особенностью скользящей корреляционной кривой является то, что она отражает усиление или ослабление связи между двумя показателями с запаздыванием на 12 месяцев. Однако наложение разных данных на рис. 40 позволяет выявить следующие закономерности. В преддверии достижения пиковых значений индекса накануне финансовых кризисов 1997–1998 гг. и 2007–2008 гг. коэффициент корреляции демонстрировал резкое падение, достигая отрицательных значений  $-0,67$  в сентябре 2007 г. и  $-0,53$  в октябре 2007 г. По достижении минимума в октябре 2007 г. коэффициент корреляции оставался в значимой отрицательной зоне вплоть до апреля 2008 г. Начиная с острой фазы падения индекса РТС, во время обоих кризисов коэффициент корреляции резко повышался и доходил до близких к максимуму (единице) значений. То есть с наступлением кризиса изменения фондового индекса и цен на нефть становятся очень синхронными и происходят в одинаковом направлении. Затем по прошествии нескольких месяцев по мере восстановления рынка коэффициент корреляции начинает снижаться.





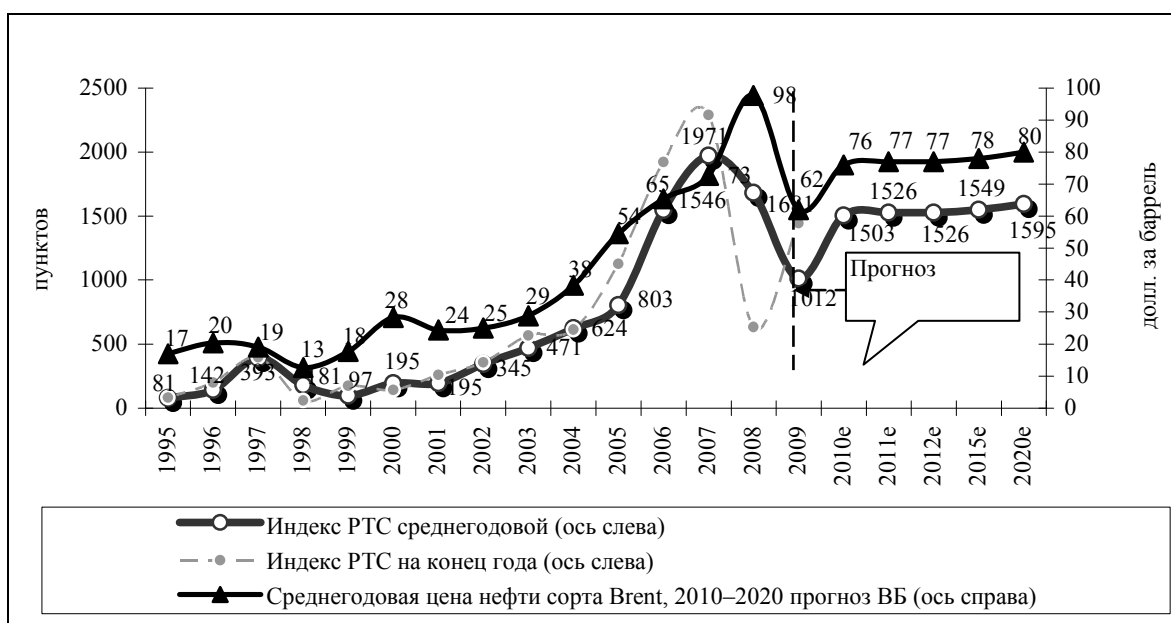
Источник: рассчитано по данным IFS IMF и фондовой биржи РТС.

Рис. 40. Корреляция между изменениями индекса РТС и цены на нефть Brent с сентября 1995 г. по декабрь 2009 г.

В основе указанных циклических изменений скользящей корреляционной кривой лежат экономические причины. Значения индекса РТС в значительной мере зависят от цены нефти. Кроме того, российский рынок весьма чуток к поведению иностранных краткосрочных инвесторов. Как правило, наступлению финансового кризиса предшествует нарастание эйфории у подобной категории спекулятивных инвесторов. Несколько лет роста российского фондового рынка за счет нефтяного фактора обычно ведет к массовому притоку иностранных портфельных инвестиций (подробнее об этом далее – на рис. 46), за счет данного притока цены акций начинают расти быстрее, высокие показатели доходности вложений в акции привлекают все больше новых портфельных инвесторов. Рост фондового рынка ускоряется вне зависимости от динамики нефтяных цен. В этом случае скользящая корреляционная кривая переходит в отрицательную зону. У самого рынка не находится достаточно здравомыслия, чтобы остановить эйфорию роста. Для отрезвления инвесторов нужен сильный внешний импульс. С этой задачей успешно справляется нефтяной шок. Если цены на нефть начинают резко падать, иностранные портфельные инвесторы вдруг вспоминают, что в основе российской экономики и стабильности ее валюты лежат доходы от экспорта энергоносителей. Спекулятивный капитал покидает страну, тесная связь между динамикой цен нефти и фондового индекса РТС восстанавливается до следующего приступа эйфории у иностранных портфельных инвесторов.

Нынешний уровень зависимости фондового рынка России от цен на нефть является одним из основных источников рисков инвесторов. По прогнозам международных фи-

нансовых организаций, в частности Всемирного банка и МВФ, приводимым на *рис. 41*, в отличие от 2000-х годов в ближайшее десятилетие не предвидится бурного роста цен на нефть. По данным Всемирного банка, цена нефти за баррель составит 76 долл. в 2010 г., 77 долл. в 2011 и 2012 гг., 78 долл. в 2015 г. и 80 долл. в 2020 г. Исходя из уравнения регрессии для описания взаимосвязи индекса РТС и годовых цен нефти можно определить среднегодовые значения индекса РТС на будущее десятилетие<sup>1</sup>. Среднегодовые значения индекса РТС в этом случае останутся на многие годы на нынешнем уровне, т.е. 1500–1600 пунктов. Это означает, что если не будет проведена модернизация и диверсификация российской экономики, внутренний фондовый рынок будет ждать стагнация в течение 10 лет, что, впрочем, не исключает его повышенной волатильности. В этом случае восстановление индекса РТС в отличие от нынешнего «V-образного» сценария (см. *рис. 13*) может пойти по многолетнему «L-образному» сценарию, аналогичному для индекса DJIA после Великой депрессии, индексу Nikkei 225 в Японии после его падения в 1989 г. или индексу NASDAQ после краха пузыря акций интернет-компаний в начале 2000-х.



Источник: рассчитано по данным прогноза изменения цен на товарные ресурсы, опубликованным на сайте Всемирного банка [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), и данным фондовой биржи РТС.

*Рис. 41.* Прогноз индекса РТС до 2020 г. исходя из прогноза Всемирного банка по ценам на нефть

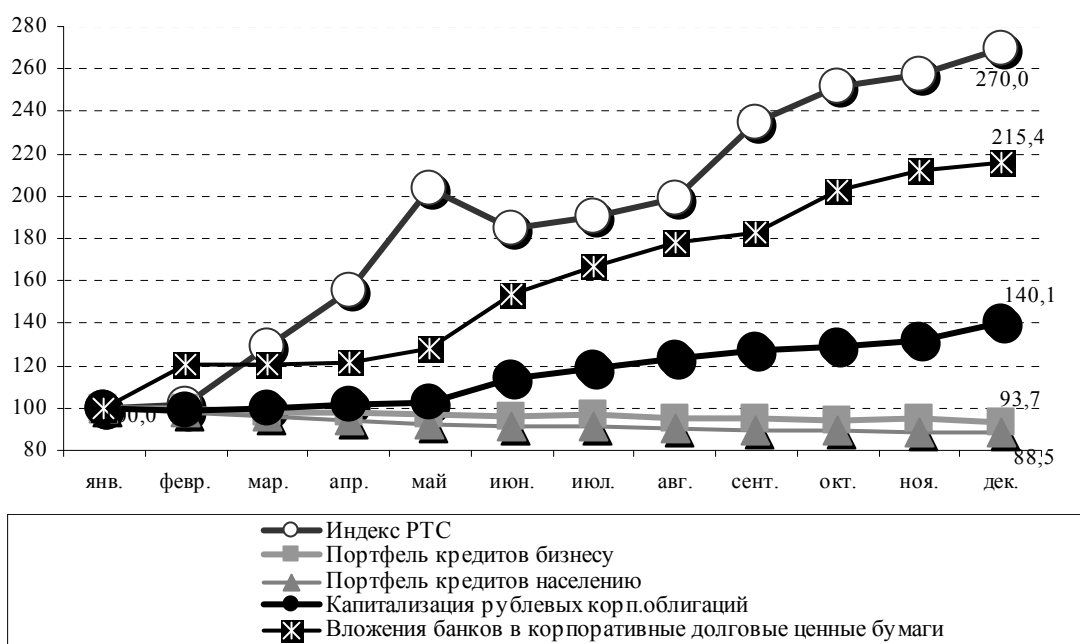
### **Рост новых пузырей на рынке акций и рублевых облигаций под влиянием чрезмерной ликвидности в мире и России**

Другим риском российского фондового рынка, который может привести к росту пузырей на рынке акций и рублевых облигаций, несмотря на ожидаемую экспертами ме-

<sup>1</sup> На тот случай, если диверсификации структуры российской экономики не произойдет и связь между нефтью и индексами останется неизменной.

ждународных финансовых организаций стагнацию нефтяных цен, является чрезмерная ликвидность, скопившаяся на финансовых рынках. Основными каналами формирования чрезмерной ликвидности на внутреннем финансовом рынке являются не находящиеся пока применения на цели кредитования средства, образовавшиеся в банковской системе в процессе антикризисной политики государства, а также восстановление фондирования операций на фондовом рынке из-за рубежа за счет стратегии carry trading.

На рис. 42 показатели роста капитализации акций и корпоративных облигаций сравниваются с динамикой кредитных портфелей банков. В январе–декабре 2009 г. индекс РТС вырос на 170,0%, а капитализация рублевых корпоративных облигаций – на 40,1%. При этом за тот же период времени кредитный портфель банков по кредитам бизнесу снизился на 6,3%, а по кредитам населению – на 11,5%, вложения банков в корпоративные облигации выросли на 115,4%.



Источник: рассчитано по данным Банка России и фондовой биржи РТС.

Рис. 42. Динамика индекса РТС, кредитных портфелей и рынка корпоративных облигаций в 2009 г. (январь 2009 г. = 100%)

По мнению аналитиков Goldman Sachs, Россия относится к весьма узкой группе стран, которые в ответ на финансовый кризис не ослабили, а ужесточили денежно-кредитную политику<sup>1</sup>. В этом была своя логика, поскольку правительство опасалось кризиса неплатежей. В разгар кризиса – с 1 декабря 2008 г. по 23 апреля 2009 г. была установлена одна из самых высоких в странах G20 ставка рефинансирования банков в размере 13% годовых, которая носила фактически запретительный характер на рефинансирование банковских кредитов. Лишь с апреля 2009 г. Банк России начал постепенно снижать ставку рефинансирования, доведя ее до нынешних 8,75%. Повышенная ставка рефинансирования была призвана оградить банки от искушения использовать

<sup>1</sup> Бутрин Д. Российская денежная политика выбивается из стандартов BRIC // Коммерсантъ. 2009. 9 февраля. С. 2.

полученные от государства ресурсы на заведомо невозвратные кредиты. По нашему мнению, данная мера была в большей мере защитой от мошенничества, чем барьером для кредитования реальных проектов, поскольку даже если бы ставка рефинансирования во время кризиса была низкой, ответственные предприниматели вряд ли предъявляли бы повышенный спрос на кредиты из-за неуверенности в эффективности будущих инвестиционных проектов. Именно по этой причине в большинстве стран мира, за исключением Китая, даже практически при нулевых ставках рефинансирования кредитный портфель банков так же не рос, как и в России.

Самой сложной задачей правительства и Банка России после кризиса будет убедить предпринимателей в том, что наступило время брать кредиты, а получаемые ими заемные ресурсы найдут применение в эффективных проектах<sup>1</sup>. Если же настроения предпринимателей не изменятся и спрос на кредиты не восстановится, в банковской системе будет накапливаться излишняя ликвидность, которая может быть направлена на рынок акций и корпоративных облигаций. Более того, по мере восстановления внешних рынков заимствования банки и иностранные хедж-фонды могут вновь начать использовать стратегию carry trading для привлечения средств на рынок рублевых облигаций. Вовлеченность банков из развивающихся стран в carry trading в целях фондирования роста кредитования населения, по мнению экспертов МВФ, является одним из основных рисков финансовых рынков в этих странах<sup>2</sup>.

В отличие от кредитного портфеля вложения банков в корпоративные облигации быстро росли. По нашему мнению, это связано не только с повышенной ликвидностью облигаций по сравнению с кредитами, но и с рядом негативных причин. К ним относятся более низкие барьеры имущественной и моральной ответственности финансистов на рынке облигаций по сравнению с выдачей кредита, а также недостаток профессионализма банковского персонала. Кредитная работа с бизнесом требует от банкиров детального знания текущего финансового состояния и перспектив развития кредитуемых предприятий. В данном случае ответственность в банке персонифицирована для тех специалистов, которые оценивают кредитное качество должников и принимают решения о выдаче кредитов. С облигациями все проще. От банковских служащих не требуется проводить углубленных изысканий финансового состояния эмитентов. По законодательству о рынке ценных бумаг эмитенты облигаций обязаны сами раскрыть всю существенную информацию для всех потенциальных инвесторов. Это в значительной мере снимает с банкиров ответственность за достоверность и полноту существенной информации при принятии решений о выдаче займов. В условиях же кризиса дефолты по облигациям допускают многие эмитенты, а потери несут массы инвесторов. Ответственность каждого конкретного финансиста компаний, допускающих дефолты обязательств по облигациям, и сотрудников банков, принимавших решения о вложении средств в облигации таких компаний, расплывается среди большого числа людей. Чем

---

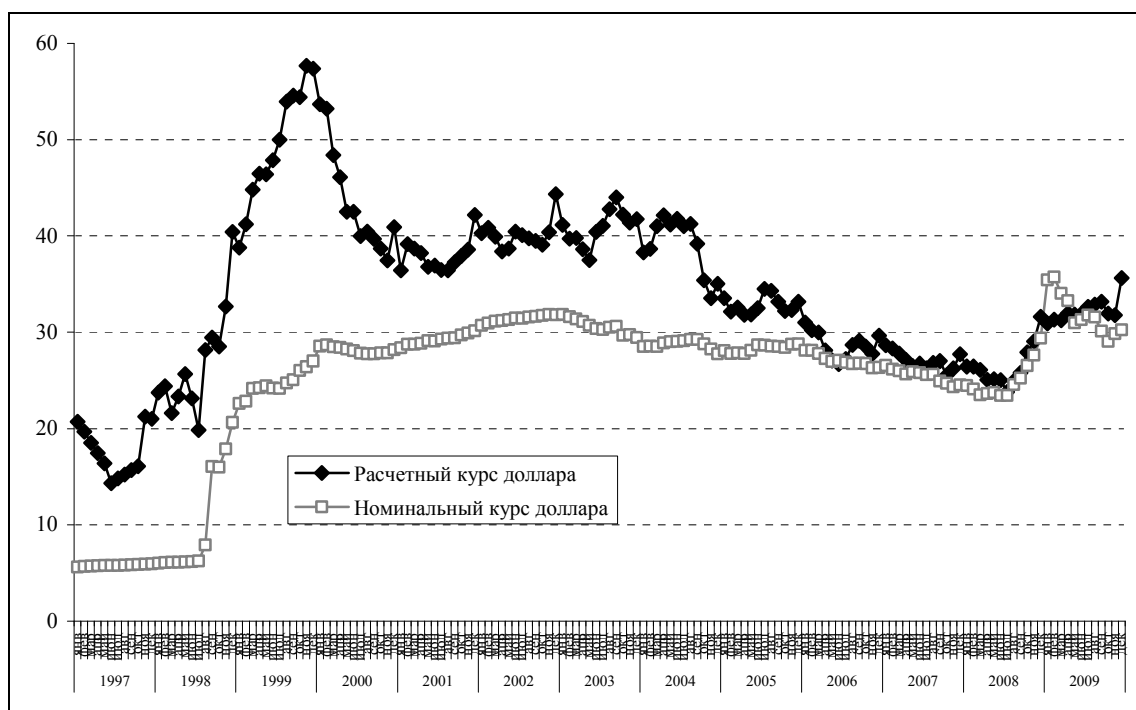
<sup>1</sup> В своем выступлении перед банками 4 февраля 2010 г. глава Банка России предположил, что в условиях наметившихся тенденций по стабильности национальной валюты при умеренной ее волатильности и роста денежных средств в экономике (агрегата M2) кредитный портфель банков вырастет на 20% в 2010 г. Более того, к концу года будет наблюдаться «кредитный бум, который в целях борьбы с инфляцией еще придется ограничивать». *Дементьева С.* Блестящий бум России // *Коммерсантъ*. 2010. 5 февраля. С. 1.

<sup>2</sup> IMF. Global Financial Stability Report. Financial Market Turbulence: Causes, Consequences, and Policies. September 2007 P. 22–25.

больше таких людей, тем труднее предъявлять требования к персональной имущественной и моральной ответственности. Данная проблема, выявившаяся в процессе кризиса, является не менее значимой, чем проблема «too big to fail», т.е. невозможности допущения банкротства самых крупных банков, привлекающих сбережения населения.

### *Риски девальвации рубля*

На российском финансовом рынке сохраняются риски девальвации рубля. Данные рис. 43 позволяют предположить, что в течение нескольких последних лет монетарные власти в России следовали неформальному правилу, требующему, чтобы номинальный курс доллара в рублях соответствовал бы его расчетному курсу, определяемому путем деления денежного агрегата М2 на величину золотовалютных резервов<sup>1</sup>. По своему содержанию данное правило напоминает «золотовалютный стандарт», когда рублевая денежная масса должна быть обеспечена определенным золотовалютным резервом. Если вдруг население начинает скупать доллары, то их курс в рублях соответствует обеспечению рублевой денежной массы запасом иностранной валюты и золота. В этих условиях предвестником девальвации рубля, как правило, является повышение расчетного курса доллара.



Источник: рассчитано по данным Банка России и Минфина России.

Рис. 43. Зависимость номинального курса доллара в рублях от курса расчетного

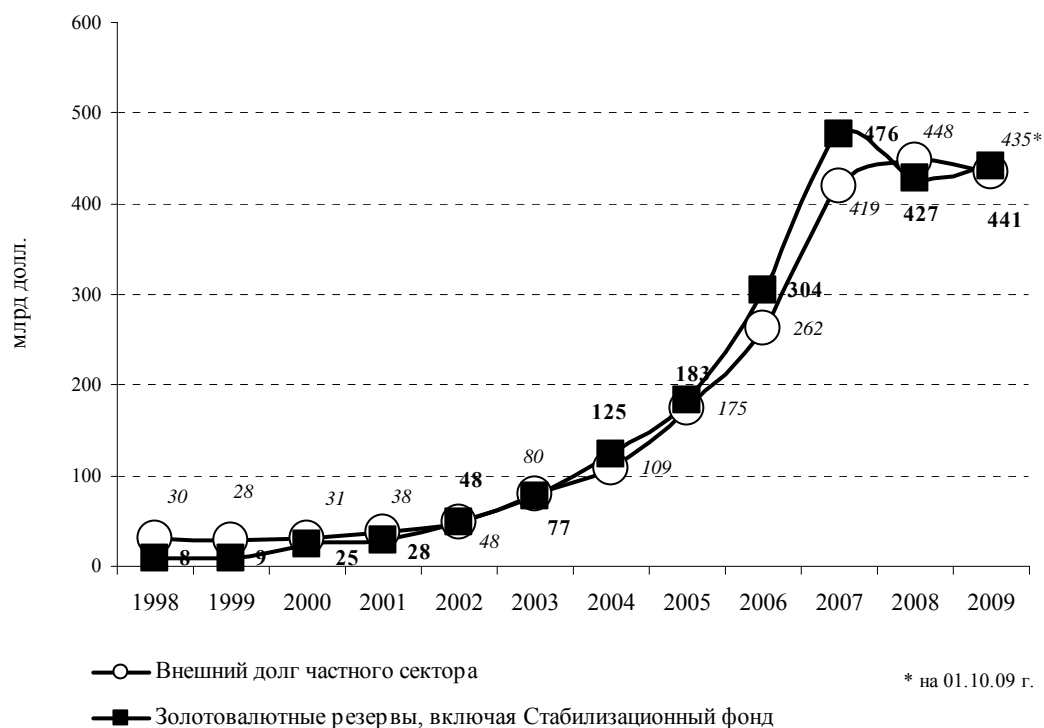
<sup>1</sup> Автору не доводилось встречать признания следования данному правилу в высказываниях официальных лиц.

В последние месяцы 2009 г. расчетный курс доллара стал расти заметно быстрее номинального курса, достигнув в декабре 2009 г. значения 35,6 руб. при официальном номинальном курсе 30,24 руб. Причиной этого стал более быстрый рост денежного агрегата M2, особенно в декабре 2009 г., что объясняется повышением пенсионных выплат, традиционным закрытием в декабре этапов работ в сфере строительства и оплатой госзаказов, стремлением бюджетных организаций в полном объеме потратить выделенные на год средства, получением премий и бонусов в частных структурах. Все это привело к заметному росту запасов наличных рублей у населения и депозитов в банках. В силу того, что государство скорее всего будет ускоренными темпами тратить Резервный фонд как источник финансирования пенсионных выплат, а по мере восстановления экономики продолжится ускоренный процесс монетизации ВВП, а цены на нефть не будут расти столь стремительно, продолжится ускоренный рост расчетного курса доллара по сравнению с его фактическим номинальным курсом. Это означает снижение обеспеченности рублевой денежной массы запасами золотовалютных резервов. Это будет подталкивать власти в направлении дальнейшей девальвации рубля.

Кроме того, курс на некоторое ослабление рубля выгоден государству с точки зрения стимулирования ускоренного роста несырьевых отраслей экономики и сдерживания притока спекулятивного иностранного капитала. По этой причине проведение мягкой девальвации рубля в посткризисный период представляется весьма вероятным.

#### ***Риски накопления внешнего долга банками и нефинансовыми компаниями***

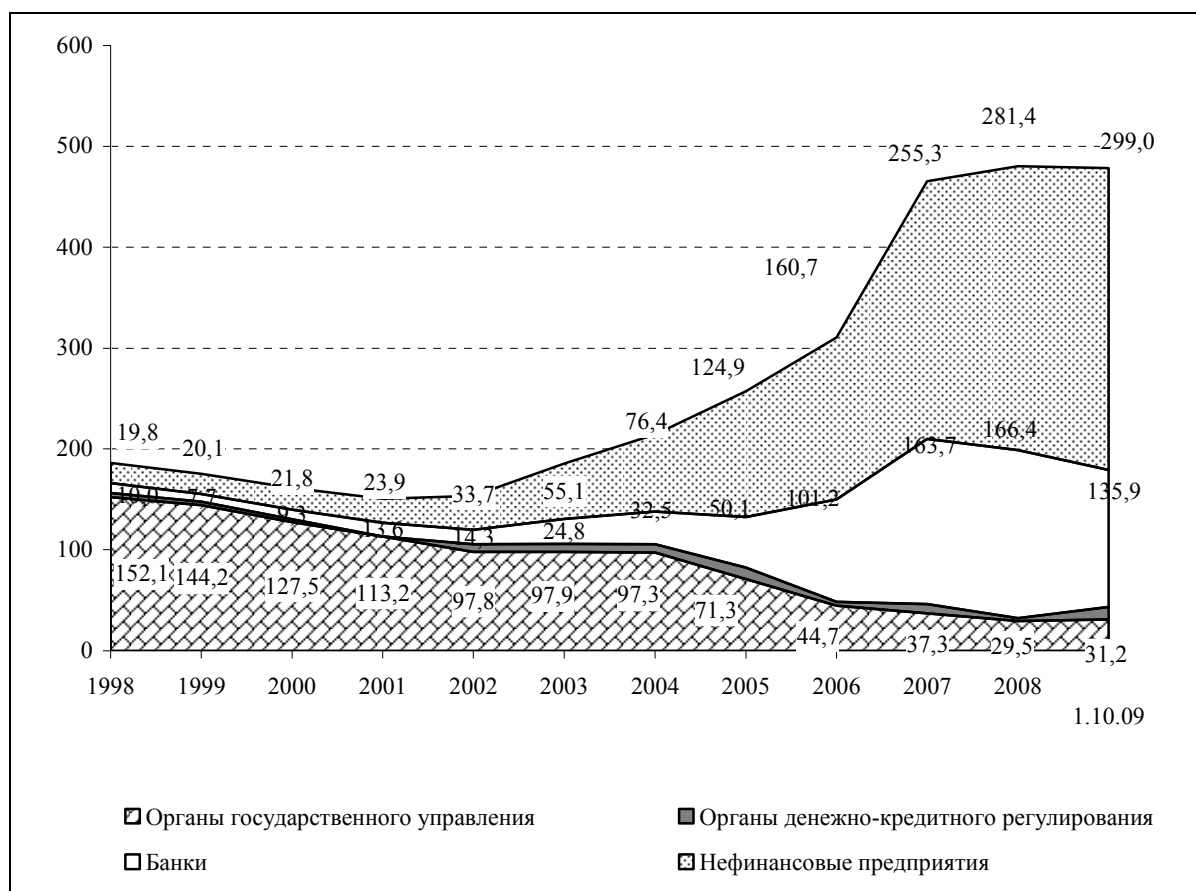
Внешний долг негосударственного сектора, который практически равен стоимости всего золотовалютного резерва Российской Федерации (рис. 44), остается одним из основных рисков финансовой системы страны. Тот факт, что на протяжении всех 2000-х годов размеры золотовалютных резервов и внешних долгов компаний практически совпадают между собой, наводит на мысль о взаимосвязи данных показателей. Централизация части создаваемой бизнесом стоимости в форме золотовалютного резерва, с одной стороны, создает необходимый запас прочности у финансовой системы и ограничивает чрезмерное укрепление рубля. С другой стороны, в условиях глобальной экономики изъятие таких средств из доходов бизнеса не может пройти бесследно и создает закономерные сложности для поддержания расширенного воспроизводства создающего эти доходы национального бизнеса. Чтобы поддерживать воспроизводство на том же уровне, предприниматели вынуждены компенсировать часть средств, изъятых в золотовалютные резервы государства, с помощью внешних заимствований. Вот почему, несмотря на кризис и давление государства, пытающегося снизить внешние заимствования крупных государственных корпораций, добиться существенного снижения объемов внешних заимствований реально не удастся.



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 44. Рост долгов частного сектора и финансового излишка государства

На рис. 45 данные о внешних долгах бизнеса приводятся отдельно по банкам и небанковским компаниям. По состоянию на сентябрь 2009 г. внешний долг банков снизился со 166,4 млрд до 135,9 млрд долл., долг небанковских корпораций вырос с 281,4 млрд до 299,0 млрд долл. Как было показано ранее – на рис. 22 и в табл. 23, снижение внешней задолженности банков стало возможным лишь благодаря предоставлению банкам заемных средств Банком России, Минфином и ВЭБом, а также проведению плавной девальвации рубля. Иными словами, внешние долги банков были частично погашены и замещены на заемные ресурсы, полученные банками в конечном счете из золотовалютных резервов. К сожалению, в будущем российская банковская система вряд ли сумеет привлечь достаточный объем дешевых ресурсов для своего развития за счет государства или депозитов населения. Основные надежды в первую очередь частных банков обращены на возобновление carry trading, что означает возобновление роста внешних долгов банковской системы.



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 45. Внешний долг Российской Федерации в 1999 г. – январь–сентябрь 2009 г. (млрд долл.)

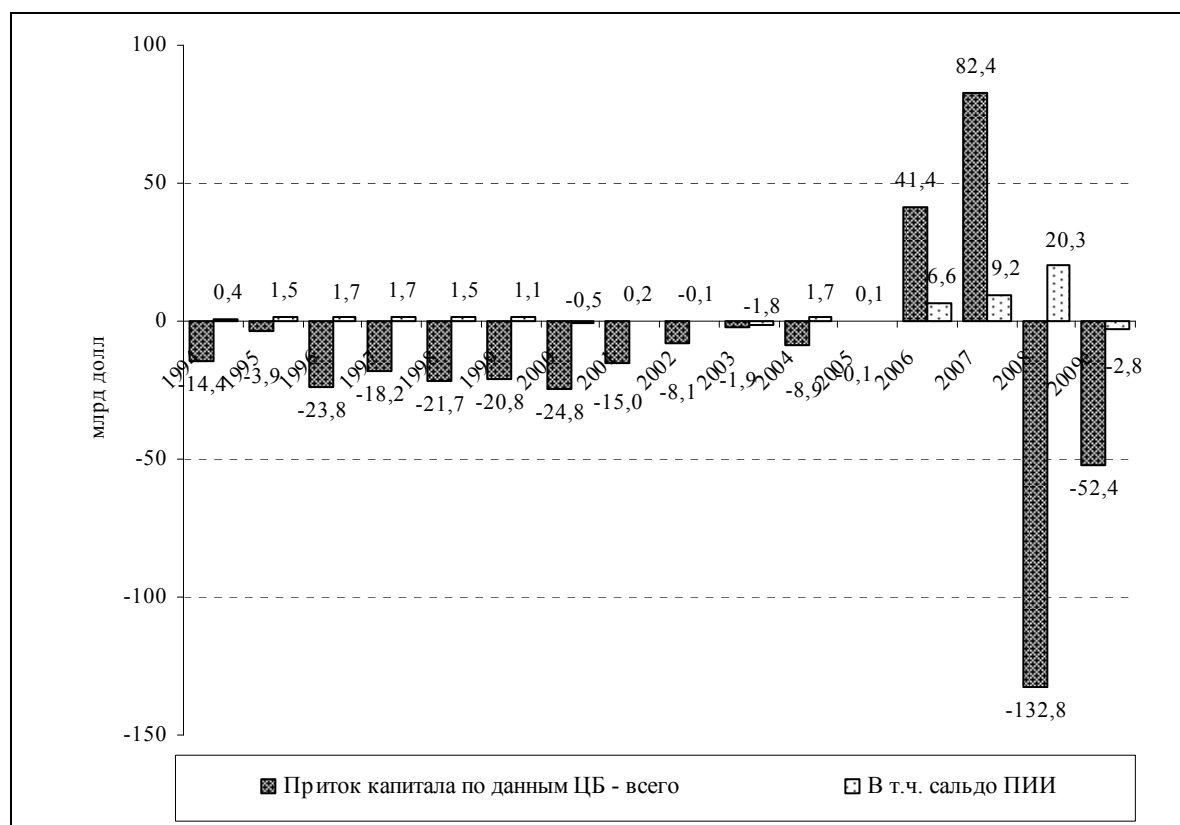
Основные риски роста внешней задолженности бизнеса связаны не с тем, как в ближайшие год-два будут обслуживаться данные долги, а с более отдаленной перспективой. Если гипотеза о том, что золотовалютный резерв государства есть просто «оборотная сторона медали» внешней задолженности бизнеса, верна, то это означает, что банки и компании реального сектора экономики в среднесрочной перспективе не смогут рассчитывать по внешним долгам самостоятельно, без привлечения золотовалютного резерва. Направление же резерва на эти цели может существенно ослабить рубль и вызвать другие проблемы в финансовой системе.

### ***Риски оттока иностранного капитала***

До сих пор сохраняется высокая зависимость российского финансового рынка от движений краткосрочного иностранного капитала. Спровоцировать отток капитала могут ожидания девальвации рубля, слабые макроэкономические показатели, сокращение поступлений валюты в страну в случае снижения цен на экспортируемые сырьевые товары, ужесточения бюджетной и монетарной политики властей на международных финансовых рынках.



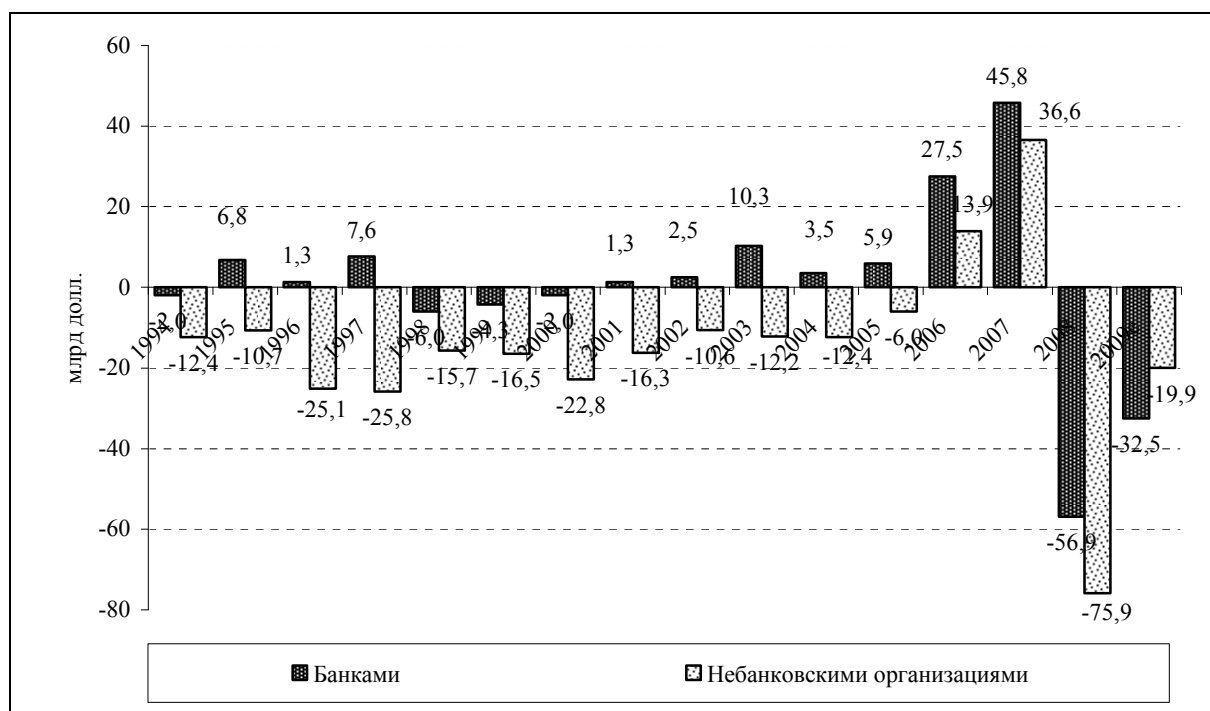
Как показано на *рис. 46*, в 2008 г. отток капитала из России составил 132,8 млрд долл. При этом, поскольку сальдо прямых иностранных инвестиций (ПИИ) было положительным в размере 20,3 млрд долл., то фактически стоимость вывезенных из России краткосрочных инвестиций составила 153,1 млрд долл. В 2009 г., по оценкам Банка России, отток капитала из России составил 52,4 млрд долл., в том числе 2,8 млрд долл. ПИИ.



Источник: по данным Банка России.

*Рис. 46.* Приток-отток капитала – всего и в том числе прямых иностранных инвестиций

Учитывая, что обслуживание краткосрочных иностранных инвестиций является составляющей частью стратегии *carry trading* российских банков, избавиться от данных инвестиций или существенно их сократить в ближайшие годы вряд ли удастся. На *рис. 47* показано, что в 2009 г. именно через банки шел отток основной суммы краткосрочных инвестиций. Это означает, что российский фондовый рынок будет продолжать оставаться весьма волатильным. Более сложной задачей для российской экономики и финансовой системы является привлечение прямых иностранных инвестиций и портфельных инвестиций консервативных иностранных инвесторов (взаимных фондов, пенсионных фондов, страховых организаций, фондов прямых инвестиций и др.).



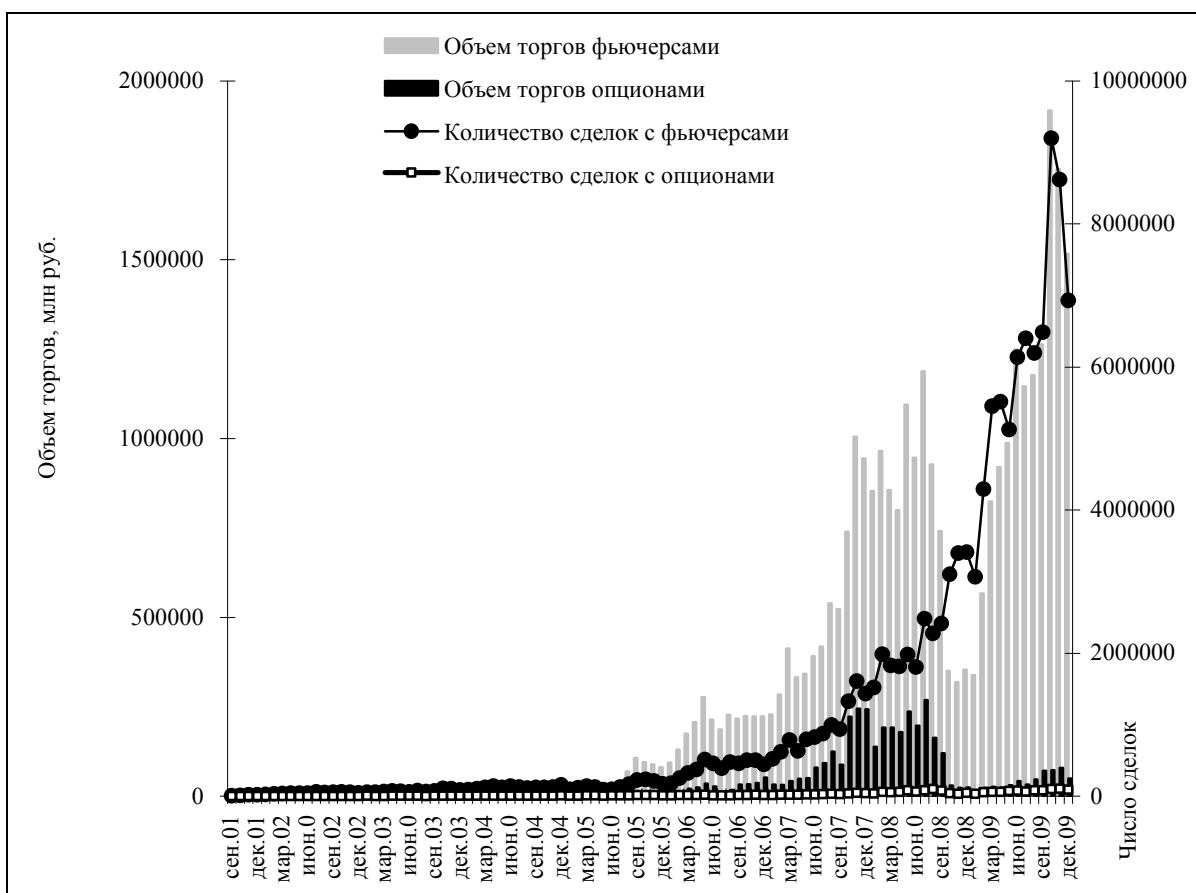
Источник: по данным Банка России.

Рис. 47. Ввоз (+)/вывоз (-) капитала

Привлечение ПИИ и средств крупных иностранных институциональных инвесторов требует кропотливой работы в сфере совершенствования институциональной среды, бизнес-климата и модернизации экономики. Огромную помощь в их привлечении могли бы сыграть российские банки и фонды прямых инвестиций, которые, к сожалению, пока остаются не в силах решить данные проблемы.

### **Риски российского срочного рынка**

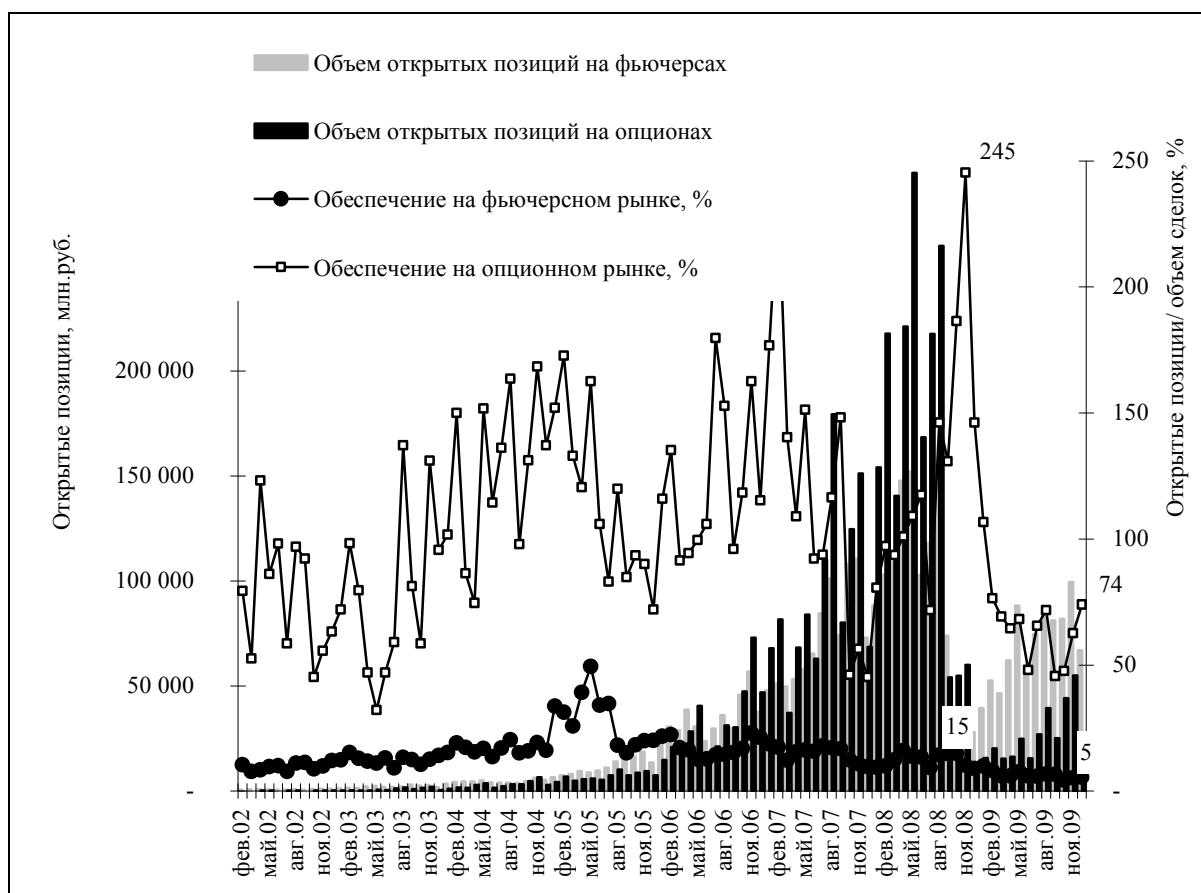
Как показано на рис. 48, аналогично рынку акций (рис. 21) и рынку рублевых корпоративных облигаций (рис. 32) российский срочный рынок, сконцентрированный преимущественно на фондовой бирже РТС, пережил падение стоимостных объемов с августа 2008 г. по февраль 2009 г. и с марта начал быстро восстанавливаться. Более того, кризис фактически не повлиял на сокращение количества сделок на рынке фьючерсов и опционов, временное падение стоимостных показателей было связано лишь со снижением стоимости базисных активов. Срочный рынок играет все более важную роль на финансовом рынке, не только позволяя расширить спектр торгуемых активов, но и предоставляя возможности участникам рынка хеджировать риски снижения рыночной стоимости базисных активов.



Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 48. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке ОАО «РТС» с 1 сентября 2001 г. по 31 декабря 2009 г.

И все же, на наш взгляд, одно обстоятельство в развитии срочного рынка не может не вызывать тревоги. Речь идет о снижении уровня обеспечения фьючерсных и опционных контрактов, о чем свидетельствуют данные рис. 49. Здесь приводятся сведения об объемах открытых позиций на фьючерсном и опционном рынках, а также обеспеченности сделок на каждом сегменте рынка, рассчитываемой путем деления среднемесячного объема открытых позиций на объем торгов соответствующими срочными контрактами. Восстановление объемов торгов на фьючерсном и опционном рынках с марта 2009 г. сопровождалось снижением уровня обеспечения фьючерсных сделок с 10% от объемов торгов в декабре 2008 г. до 5% в декабре 2010 г., на опционном рынке за тот же период – со 146 до 74%.



Источник: по данным ОАО «РТС».

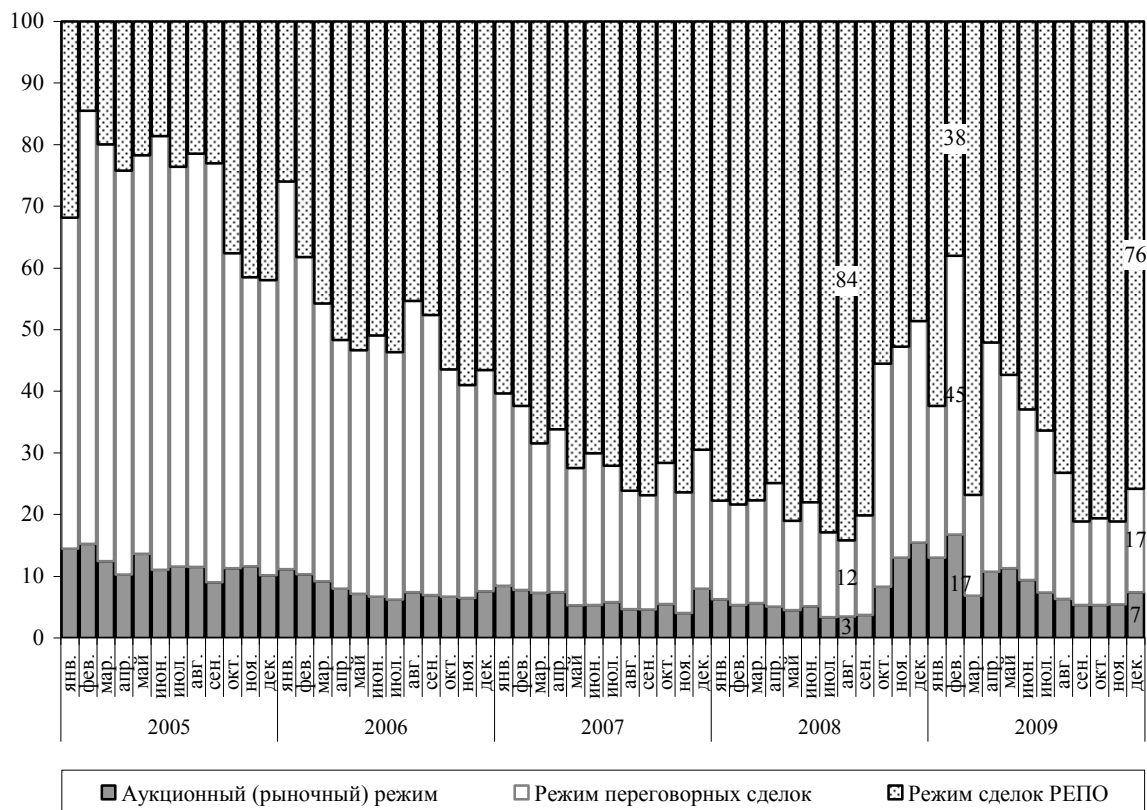
Рис. 49. Открытые позиции и обеспеченность сделок на срочном рынке РТС с 1 февраля 2002 г. по 31 декабря 2009 г.

### Риски сделок РЕПО

Стремительное развитие финансового кризиса на фондовом рынке с августа 2008 г. ознаменовалось кризисом рынка РЕПО, в ходе которого несколько крупных участников рынка не сумели исполнить свои обязательства по возврату денежных средств. Системного кризиса неплатежей удалось избежать лишь благодаря вмешательству в расчеты со стороны Банка России, который помог урегулировать проблему взаимных неплатежей. Причиной данного кризиса являлось то, что заключение сделок РЕПО на бирже ММВБ не сопровождалось созданием механизма гарантий исполнения второй части сделок РЕПО, т.е. возврата должниками денежных средств. Из случившегося финансовым сообществом были сделаны в целом правильные выводы, ММВБ объявила о том, что собирается создать систему гарантий исполнения обязательств по сделкам РЕПО и перейти на расчеты через единого контрагента.

Однако совершенствование системы расчетов и гарантий по сделкам РЕПО не снимает с повестки дня вопроса о рисках чрезмерного развития данного сегмента рынка. На рис. 50 показана структура биржевых сделок с корпоративными облигациями на ММВБ. С начала 2005 г. вплоть до августа 2008 г. доля сделок РЕПО быстро росла,

достигнув 84% от оборота биржевых торгов. В связи с кризисом на рынке РЕПО в сентябре 2008 г. – феврале 2009 г. она заметно снизилась, однако по мере восстановления рынка облигаций стала опять увеличиваться, достигнув 76% в декабре 2009 г. Доля рыночных сделок составляет всего 7%.

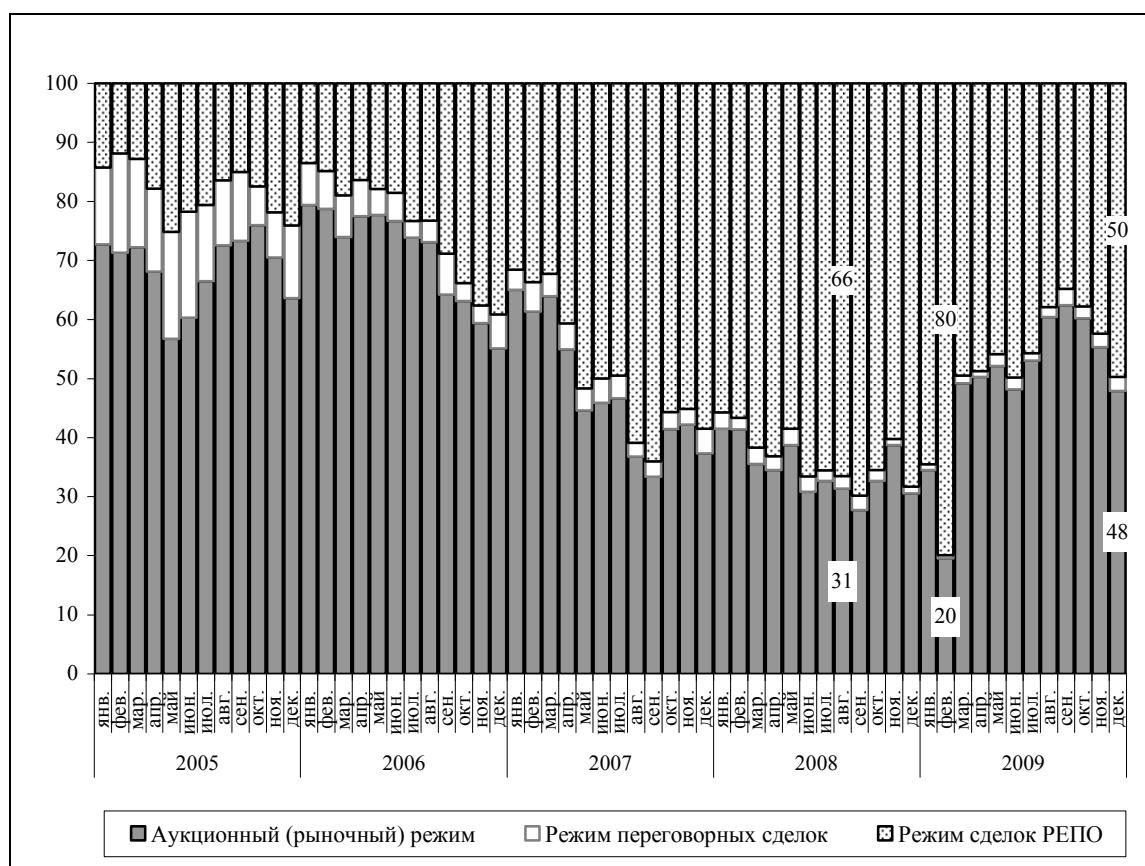


Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 50. Структура сделок с корпоративными облигациями на ММВБ (%)

Опережающий рост сделок РЕПО имеет экономическое объяснение. Это важный инструмент рефинансирования банковской системы со стороны Банка России и банков, располагающих излишками ликвидности. Однако, как уже отмечалось в комментариях к рис. 33, нередко банки весьма агрессивно пользуются данным механизмом рефинансирования, наращивая по пирамидальной схеме вложения в облигации путем непрерывного совершения сделок РЕПО. Тем самым вложения в долгосрочные облигации нередко фондируются краткосрочными кредитами. Становящийся все более узким сегмент рыночных сделок с облигациями не позволяет определять их реальную рыночную стоимость. По этой причине в сделках РЕПО применяются весьма условные способы оценки стоимости облигаций. Все это повышает системные риски вложений в рублевые облигации, которые в случае внезапной неплатежеспособности одного или группы крупных эмитентов могут привести к системному кризису неплатежей, с которым будет не в силах справиться даже клиринговая организация. Возможно, наряду с рынком РЕПО Банку России стоит подумать о развитии иных способов рефинансирования банковской системы.

На рис. 51 приводятся данные об изменении структуры сделок с акциями на ММВБ. Здесь также наблюдается явная тенденция роста доли сделок РЕПО в 2005–2009 гг., которая лишь ненадолго прервалась в начале 2009 г., но уже восстанавливается к его концу<sup>1</sup>. Природа сделок РЕПО с акциями существенно отличается от аналогичного сегмента рынка рублевых облигаций. С помощью сделок РЕПО с акциями брокерские компании, как правило, привлекают заемные ресурсы для последующего маржинального кредитования своих клиентов. Доля сделок РЕПО на рынке акций колеблется в пределах 50–66% объема биржевых торгов акциями. По нашему мнению, это пока не дает оснований тревожиться по поводу рисков. Однако в случае нарастания этой доли, возможно, участникам рынка вместе с регулятором стоит подумать о том, как снизить зависимость ресурсов маржинального кредитования у брокеров от краткосрочных заемных ресурсов.



Источник: по данным ОАО «РТС».

Рис. 51. Структура сделок с акциями на ММВБ (%)

<sup>1</sup> Цифра за февраль 2009 г. является искаженной, поскольку в общем объеме торгов за этот месяц были учтены 16 сделок, заключенных по ошибке одного из трейдеров 02 февраля 2009 г., с акциями обыкновенными ОАО «Газпром» в режиме «РЕПО с акциями» на общую сумму 1 620 880,00 млн руб., которые в дальнейшем были признаны недействительными в соответствии с решением Арбитражной комиссии при ЗАО «ММВБ» от 18 февраля 2009 г.

### *Низкая емкость внутреннего рынка финансовых услуг*

Чтобы российские финансовые посредники были конкурентоспособными и могли оказывать финансовые услуги на уровне мировых стандартов, необходимо, чтобы их капитализация, т.е. стоимость бизнеса, стремилась бы соответствовать показателям аналогичных зарубежных структур. Например, по состоянию на 8 февраля 2010 г. капитализация небанковских холдингов в США, специализирующихся на оказании финансовых услуг населению, Charley Schwab Corp. (SCHW), TD Ameritrade (AMTD) и E\*Trade Financial Corp. (ETFC) составляла соответственно 21,0 млрд долл., 10,0 млрд долл. и 2,8 млрд долл. Крупнейшие управляющие инвестиционными фондами имеют рыночную стоимость: Prudential Financial Inc. (PRU) – 22,5 млрд долл., BlackRock Inc. (BLK) – 39,4, Invesco Ltd. (IVZ) – 8,0, Janus Capital (JNS) – 2,18 млрд долл. Американские банковские холдинги, работающие преимущественно как инвестиционные банки, например Goldman Sachs Group Inc. (GS) и Morgan Stanley (MS), обладали капитализацией 83,7 млрд долл. и 37,1 млрд долл. соответственно. Рыночная стоимость универсальных банковских холдингов США: Bank of America Corp. (BAC) – 129 млрд долл., Citigroup Inc. (C) – 91,7 млрд долл.

Большинство российских финансовых посредников, за исключением ряда крупных банков, чьи акции торгуются на фондовых биржах ММВБ и РТС, не являются публичными компаниями и не публикуют консолидированной финансовой отчетности. Видимо, понимая, что добиться оказания конкурентных финансовых услуг на внутреннем рынке невозможно без радикальных изменений бизнеса брокеров, инвестиционных банков, управляющих компаний и иных посредников, ФСФР России в 2009 г. приняла решение о существенном повышении требований к собственному капиталу профессиональных участников рынка ценных бумаг. Согласно приказу ФСФР России от 30 июля 2009 г. № 09-29/пз-н «О внесении изменений в нормативы достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, утвержденных приказом ФСФР от 24 апреля 2007 г. № 07-50/ПЗ-Н» минимальные требования к собственным средствам для брокеров были повышены с 5 млн до 35 млн руб. с 1 июля 2010 г. и до 50 млн руб. с 1 июля 2011 г.; для дилеров и доверительных управляющих ценными бумагами – с 10 млн руб. до соответственно 35 и 50 млн руб.; для управляющих компаний коллективными инвестициями – с 60 млн до 80 млн руб. с 1 июля 2011 г.

Однако, по нашему мнению, данные меры не решат проблему низкой капитализированности и, следовательно, недостаточной эффективности российских финансовых посредников. Серьезным препятствием на пути развития данного бизнеса является низкая емкость рынка финансовых услуг в России. Иными словами, меры, предпринимаемые органами власти в сфере пенсионной реформы, социальной поддержки населения, развития финансового рынка и т.п., в настоящее время и в ближайшей перспективе не материализуются в виде заметного роста активов, которые внутренние инвесторы приносят на фондовый рынок.

В рамках курса по экономике небанковского финансового посредничества, который прошел в 2009 г. в ГУ–ВШЭ, нами была проведена работа по оценке емкости россий-

ского финансового рынка в 2009–2014 гг.<sup>1</sup> На основании разнообразных источников и экспертных опросов была оценена стоимость активов, которые разные категории индивидуальных и институциональных инвесторов держат на брокерских счетах, передают в доверительное управление, в том числе в паевые фонды. Также были произведены оценки рынка инвестиционных услуг при размещении разных ценных бумаг и осуществлении сделок слияний-поглощений. После этого по годам была рассчитана сумма доходов посредников от оказания небанковских финансовых услуг, это в итоге позволило по DCF-модели определить потенциальную капитализацию бизнеса инвестиционных банков, брокеров и доверительных управляющих. По нашим расчетам, стоимость бизнеса по оказанию финансовых услуг розничным инвесторам в России составляет около 6 млрд долл., эмитентам и институциональным инвесторам – 13 млрд долл., всего 19 млрд долл. При этом около половины от сводной суммы капитализации приходится на нерезидентов или их дочерние структуры в России, которые достаточно успешно конкурируют с российскими структурами за право обслуживания наиболее состоятельных индивидуальных клиентов со стоимостью активов свыше 1 млн долл. и на рынке инвестиционных банковских услуг при размещении российскими компаниями облигаций за рубежом, проведении IPO-SPO акций и слияниях-поглощениях.

Таким образом, весь бизнес российских инвестиционных банков, брокеров и доверительных управляющих стоит около 10 млрд долл., что никак не позволяет появиться на этом рынке организациям, которые сумели бы составить достойную конкуренцию зарубежным финансовым компаниям. Несмотря на внешне благоприятные показатели объемов биржевых торгов, капитализации российских компаний, объемов IPO, сделок слияний и поглощений, конкурентоспособность российских компаний, оказывающих небанковские финансовые услуги, не только сейчас, но и на ближайшие несколько лет остается под вопросом. Это само по себе является источником повышенных рисков для инвесторов, эмитентов и экономики в целом. Решение данной проблемы требует от государства и бизнеса прорывов в области стратегического менеджмента, внедрения инноваций, встраивания российских финансовых институтов в цепочки глобальной стоимости на международных финансовых рынках, принятия решений, которые окажут реальное влияние на качественное повышение емкости внутреннего финансового рынка.

Постепенное восстановление рынка акций, рекордные показатели ликвидности и объемов размещений рублевых облигаций в 2009 г. не снимают вопросов о рисках, присутствующих российскому финансовому рынку. Он остается уязвимым перед лицом внешних шоков и внутренних факторов риска.

#### 2.4.6. Перспективы восстановления carry trading

С точки зрения внешних факторов у российского фондового рынка имеются два основных двигателя роста: цены на нефть (см. *рис. 40*) и краткосрочный иностранный капитал (*рис. 46*). Как было показано ранее (см. *рис. 41*), имеются серьезные основания считать, что цены на нефть в ближайшие 10 лет заметно не вырастут. В этом случае на

---

<sup>1</sup> См. более подробно результаты, опубликованные в Вестнике НАУФОР. 2010. № 3 (март).



цены акций повысится влияние движений иностранных портфельных инвестиций, а значит, и влияние стратегии carry trading<sup>1</sup>.

До кризиса данная стратегия была ведущим мотором роста банковского сектора, давая банкам дешевые ресурсы для кредитования и вложений в инструменты с фиксированной доходностью. О масштабе ее применения свидетельствуют данные *рис. 22*, показывающие дисбаланс между валютными активами и обязательствами банков. На время кризиса фондирование от нерезидентов было заменено заемными ресурсами от государства. Однако Банк России и Минфин уже в конце 2009 г. последовательно реализовывали стратегию выхода из банков, вновь перейдя из статуса чистых кредиторов в статус чистых должников банковской системы (*рис. 24*). Несмотря на рост банковских депозитов, необходимо учитывать, что данные средства являются «дорогими» для банков, их использование в виде кредитов обеспечивает банкам низкую маржу на уровне 3–5%. Вот почему в посткризисный период carry trading скорее всего восстановит свои позиции в банковском бизнесе.

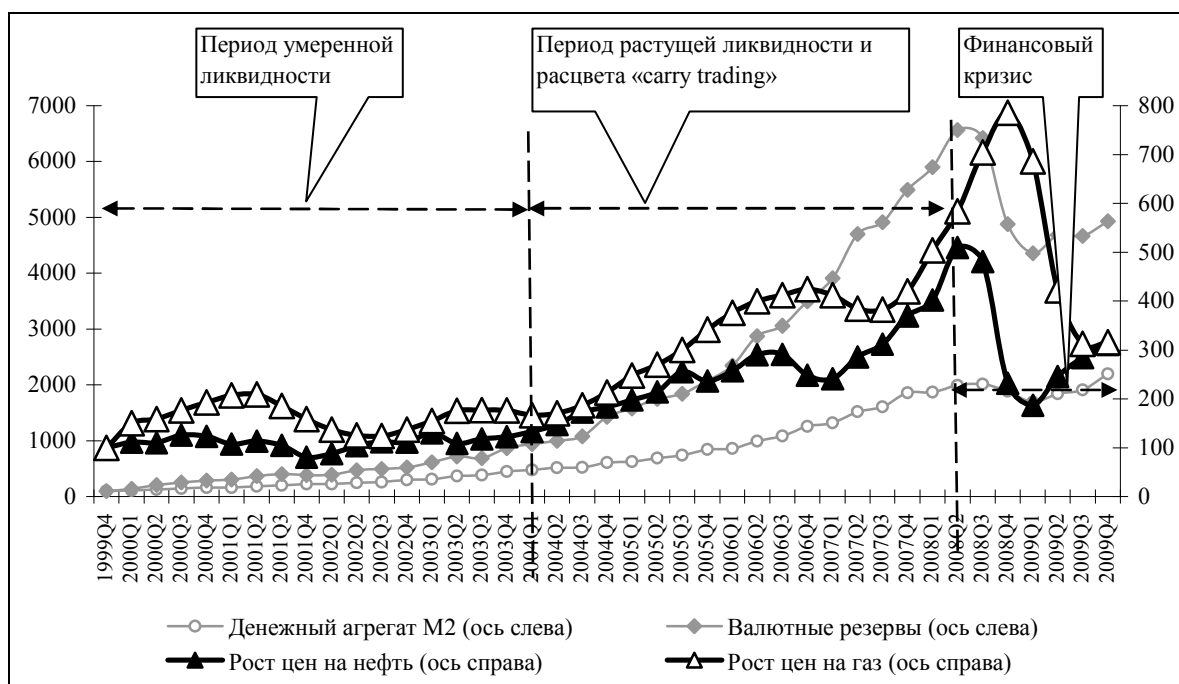
Кроме того, банки остаются главными инвесторами на рынке рублевых облигаций. Как было показано на *рис. 32*, стремительный рост объемов сделок на рынке рублевых корпоративных облигаций с начала 2004 г. по июль 2008 г. был возможен преимущественно благодаря стратегии carry trading, применяемой российскими банками и иностранными хедж-фондами. Количественно оценить долю источников финансирования, привлеченных с помощью данной стратегии, в общей стоимости рублевых облигаций и акций весьма сложно. Например, по расчетам Greenwich Associates, на хедж-фонды в 2006 г. приходилось 45% объемов торгов облигациями эмитентов из стран с формирующимся рынком<sup>2</sup>.

В начале глобального финансового кризиса из-за недоверия банков друг к другу стратегия carry trading перестала работать. Насколько быстро можно ожидать ее восстановления? Для ответа на данный вопрос необходимо разобраться в предпосылках, необходимых для ее существования. Таких предпосылок три: удешевление валюты, в которой берут кредит; низкие процентные ставки в стране, где берется кредит; и наличие ликвидного и относительно стабильного валютного рынка и финансовых активов, номинированных в национальных валютах. На *рис. 52* показаны данные о динамике цен на нефть, газ, а также о росте денежной массы M2 и золотовалютного резерва. Они свидетельствуют о том, что в 2009 г. было пройдено «дно» падения по всем перечисленным показателям и возобновился их рост. Это дает основания предполагать, что финансовое состояние России в ближайшие годы будет устойчивым, что имеет благоприятное значение для соблюдения всех условий возобновления carry trading.

---

<sup>1</sup> Суть данной стратегии проста – привлечение денег путем их заимствования в валюте тех стран, где низки ставки процента (валюта фондирования), с целью их последующего инвестирования в финансовые инструменты тех стран, где ставки процента в национальной валюте относительно высоки (валюта инвестирования).

<sup>2</sup> Основные результаты опубликованы в The Wall Street Journal 30 августа 2007 г. См. также. OECD. Financial Markets Trends. Volume 2007/1. № 92. С. 42.

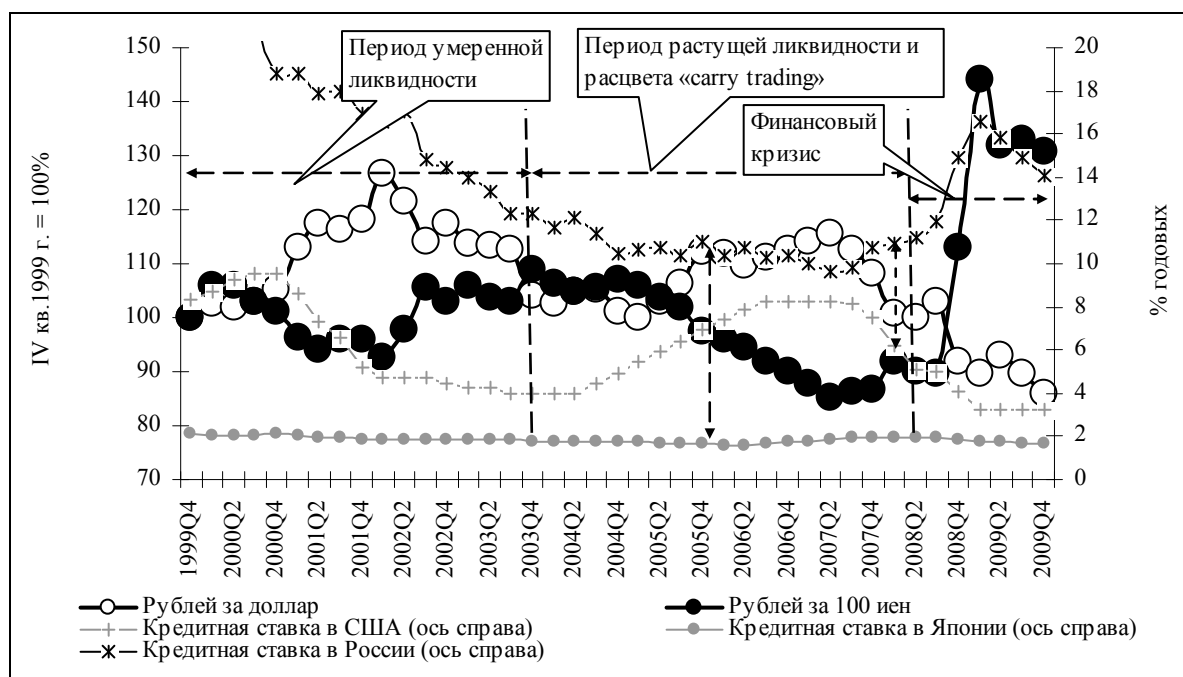


Источник: рассчитано по данным базы данных финансовой статистики IMF.

Рис. 52. Рост цен на "энергоносители и денежного излишка в России (IV квартал 1999 г. = 100%)

Предпосылки возобновления carry trading с точки зрения курсовой политики и стоимости привлечения средств анализируются на рис. 53. Несмотря на то что сейчас курс рубля продолжает укрепляться по отношению к иене и доллару, во время финансового кризиса нестабильность рубля заметно выросла. Рубль был девальвирован по отношению к доллару и еще больше – к иене. Данная неустойчивость рубля пока является препятствием для carry trading. Кроме того, как было показано при анализе данных рис. 43, в декабре 2009 г. в связи со значительным приростом М2 при некотором снижении золотовалютных резервов стал быстро расти так называемый «расчетный курс» рубля по сравнению с курсом номинальным, что, по нашему мнению, является косвенным признаком ожидаемой девальвации рубля.

Что касается разрыва ставок кредитования в России, Японии и США (рис. 53), то он сохраняется на достаточно высоком уровне, несмотря на то, что в России в 2009 г. была достигнута весьма умеренная инфляция в размере 8,8% и продолжала снижаться ставка рефинансирования. Это означает, что второе условие, необходимое для действия carry trading, соблюдается. То же можно сказать и о третьем условии – наличии ликвидного и относительно стабильного валютного рынка и финансовых активов, номинированных в национальных валютах.



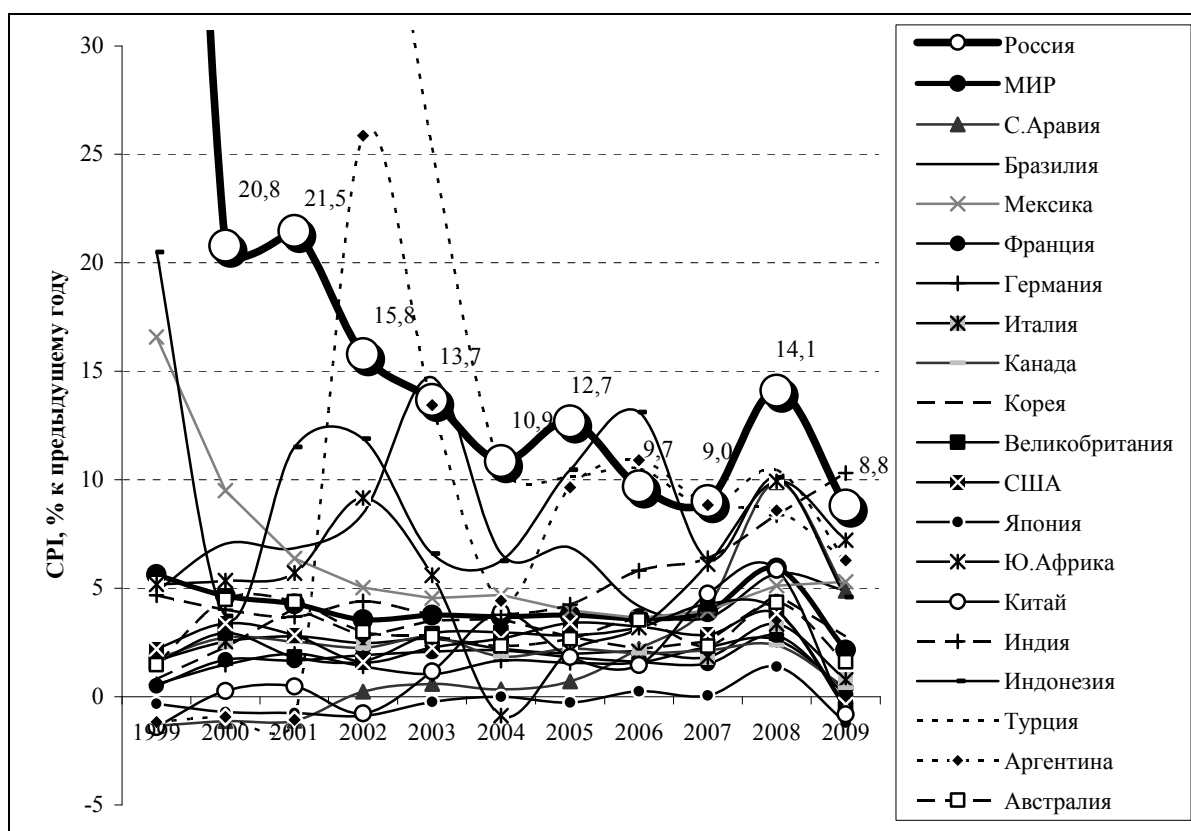
Источник: рассчитано по данным базы данных финансовой статистики IMF.

Рис. 53. Предпосылки carry trading в России

Таким образом, большая часть предпосылок для возобновления carry trading в России соблюдается. Однако ограничителем для ее применения пока остается относительная нестабильность рубля. Другой важный фактор, сдерживающий carry trading, – сохраняющийся пока дефицит доверия на глобальном финансовом рынке.

Чем опасна стратегия carry trading для России? Во-первых, в том, что она подавляет у финансистов стимулы к более рискованным и часто менее доходным вложениям в реальную экономику. Заниматься привлечением краткосрочного капитала оказывается легче и прибыльнее, чем брать на себя риски модернизации экономики. Во-вторых, реализация данной стратегии несет огромный риск для банковской системы, приводя в итоге, как это уже случалось накануне обоих финансовых кризисов, к дисбалансу между валютными активами и обязательствами банков как залого кризиса их ликвидности. В-третьих, carry trading ведет к формированию пузырей на рынках рублевых корпоративных облигаций и перегреву в сфере кредитования населения. В-четвертых, под воздействием данной стратегии происходит процесс «секьюритизации» финансовых отношений, превращения банков из «умных кредиторов» в инвесторов на рынке облигаций и «кредитные фабрики», где оценка качества заемщика проверяется машинами, а не людьми. В банковской системе пропадают навыки кредитной работы, требующие высокого профессионализма персонала и знаний бизнеса заемщиков. В итоге теряется модернизационный потенциал банков. И наконец, carry trading подрывает внутреннюю систему сбережений, делая невыгодным для тех заемщиков, которые «фондируются в рублях» (население, ПИФы, НПФы, страховые организации и др.), вложения в рублевые облигации из-за часто отрицательной реальной доходности таких вложений.

Государство должно решительно противостоять carry trading. Наиболее эффективными являются меры по снижению инфляции. Чем выше внутренняя инфляция, тем выше спрэд между внутренними рублевыми ставками заимствования и стоимостью привлечения ресурсов из-за рубежа и тем более эффективной становится carry trading для спекулянтов. На рис. 54 приводятся данные об уровне инфляции в России в сравнении с инфляцией в других странах G20. Из них хорошо видно, что, несмотря на снижение инфляции до 8,8% в 2009 г. по сравнению с 14,1% в 2008 г., ее уровень в России остается практически самым высоким в G20. Это говорит о том, что борьба с инфляцией, прежде всего с внутренними факторами ее роста в России, должна быть одним из главных приоритетов правительства и Банка России.



Источник: по данным МВФ и национальной статистики.

Рис. 54. Инфляция в странах G20 в 1999–2009 гг.

#### 2.4.7. Проблемы привлечения консервативных институциональных инвесторов

Российский фондовый рынок остается непривлекательным для наиболее капитализированных консервативных инвесторов, прежде всего западных пенсионных фондов. Для понимания причин этого следует обратиться к опыту крупнейшего пенсионного фонда США – California Public Employers' Retirement System (CalPERS), стоимость резервов которого составляет около 200 млрд долл. До 2007 г. в течение многих лет CalPERS применял методiku составления рейтинга развивающихся рынков с точки

зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда. Данная методика была публичной и опиралась на исследования авторитетных организаций, включая Freedom House, World Economic Forum, Oxford Analytica, The Heritage Foundation и Wall Street Journal, и многих других исследовательских центров.

Методика CalPERS предполагала оценку возможности инвестирования в развивающиеся рынки исходя из двух групп факторов – страновых рисков и рисков, присущих конкретному финансовому рынку.

Страновые риски оценивались CalPERS по следующим критериям:

- политическая стабильность – состояние гражданских свобод, степень независимости судебной системы и политического риска;
- информационная открытость, включая оценку свободы прессы, уровня раскрытия информации о денежной политике и бюджете, качества листинга фондовых бирж и эффективности применения Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО);
- соответствие трудового законодательства требованиям международных стандартов регулирования трудовых отношений – ратификация Конвенции МОТ, соответствие законодательства о труде стандартам МОТ, эффективность правоприменения.

Иными словами, страновые риски предполагают оценку инвестиционного климата и институтов как основ финансовых рынков.

Вторая группа критериев предполагала оценку количественных и качественных параметров развивающихся рынков капитала, включая следующие показатели:

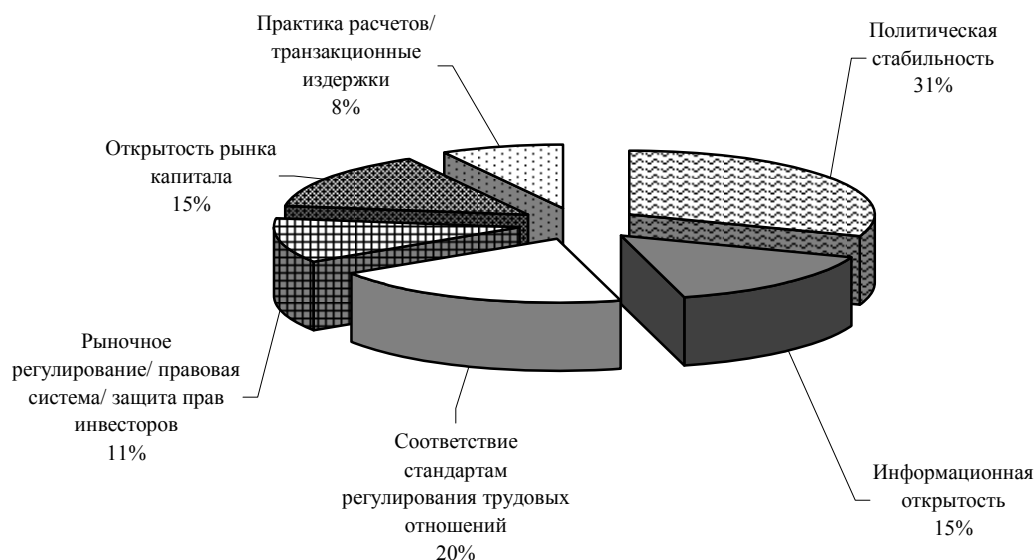
- ликвидность и волатильность фондового рынка, в том числе оценка рыночной капитализации и темпов ее роста, коэффициента, характеризующего отношение ежемесячных оборотов биржевых торгов к рыночной капитализации, роста числа компаний, включенных в листинг, волатильности рынка акций и коэффициентов риск/доходность;
- оценка эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, уровня защиты прав кредиторов и акционеров;
- оценка степени открытости экономики для иностранных инвестиций, либеральности режима регулирования банков и финансовых институтов, ограничений на покупку ценных бумаг;
- оценка эффективности механизмов расчетов на фондовом рынке и уровня транзакционных, преимущественно налоговых, издержек при совершении сделок на рынке ценных бумаг и выплате доходов их владельцам.

Максимальная оценка, которую мог получить тот или иной рынок, равна трем. Если страна получала оценку 2,0 и более, она попадала в список рынков, разрешенных для инвестирования активов CalPERS. В ином случае рынок той или иной страны относился к категории запрещенных к инвестированию активов данного пенсионного фонда.

В 2007 г. CalPERS изменил методику принятия решений об инвестировании в развивающиеся рынки. Управляющим портфелями было предоставлено право самостоятельно выбирать компании из развивающихся рынков для инвестирования с учетом рисков, присущих разным странам и фондовым рынкам. Однако даже с учетом изменений в порядке принятия инвестиционных решений в 2007–2009 гг. CalPERS так и не инвестировал в ценные бумаги российских эмитентов. Это свидетельствует о том, что де-факто подходы данного фонда к анализу российского фондового рынка не изменились и по-

прежнему актуальны для понимания его недостатков в глазах консервативных иностранных инвесторов.

В 2007 г. по методике CalPERS российский фондовый рынок получил оценку 1,91, т.е. меньше двух баллов, что сделало невозможным инвестировать в него резервы данного пенсионного фонда. На *рис. 55* приводится анализ основных факторов, которые не позволили российскому рынку достичь максимальной оценки в три балла по методике CalPERS.



Источник: [www.calpers.ca.gov](http://www.calpers.ca.gov)

*Рис. 55.* Факторы, препятствующие получению Россией максимальной инвестиционной оценки по методикам пенсионного фонда CalPERS (США) в 2007 г.

На страновые факторы риска, включая политическую стабильность, информационную открытость и соответствие законодательства по труду требованиям международных стандартов, пришлось 66% недополученных Россией очков. Политическая стабильность в стране получила оценку 1 из трех возможных. Основные причины таких показателей связаны с низкой оценкой гражданских свобод, независимости судебной системы и надежности защиты прав собственности, а также стабильности политической системы России. Уровень информационной прозрачности России оценен в 2,0 балла, что достаточно для проходного балла в клуб разрешенных к инвестированию рынков. По данному направлению при относительно высоких оценках меры раскрытия информации о денежной политике и бюджетной системе и биржевого листинга основные претензии предъявляются к состоянию свободы СМИ в России и эффективности применения МСФО (IAS или US GAAP). Степень соответствия законодательства о труде в России требованиям стандартов Международной организации труда оценена в 1,7 балла из трех.

В отличие от консервативной оценки эффективности институциональных факторов количественные и качественные характеристики российского фондового рынка выглядят вполне респектабельно. Однако и по данному фактору Россия не добрала 34%, не-

обходимых до двух баллов. Здесь возникли следующие проблемы. Качество рыночного регулирования банковской деятельности и фондовых рынков в России оценено на среднем уровне – 2,0 балла. Получению более высокой оценки по данному направлению препятствуют недостаточный уровень эффективности банковского надзора и правоприменения на фондовом рынке, а также изъятия в защите прав кредиторов. По критерию открытости рынка капитала была получена низкая оценка в 1,7 балла из-за ограничений на вхождение на рынок для банков и страховых компаний.

Высокий балл – 2,3 российский рынок получил по критерию эффективности расчетов и уровню транзакционных издержек. Причем эффективность расчетов на рынке ценных бумаг оценена в 3,0 балла, даже в условиях отсутствия в стране центрального депозитария и системы гарантированных расчетов без предварительного депонирования активов.

Изменения, произошедшие в экономике и политической системе России в 2008–2009 гг., даже несмотря на кризис, в целом лишь усугубили положение дел в тех сферах, где Россия, согласно рейтингам CalPERS, имела наиболее низкие оценки. Об этом свидетельствуют данные *табл. 25*, где приводятся за последние три года оценки указанных сфер жизнедеятельности государства тех организаций, чьи рейтингами пользовался CalPERS, либо при невозможности получения информации из первоисточников альтернативные оценки иных авторитетных агентств.

*Таблица 25*

**Анализ изменений в наиболее проблематичных, с точки зрения консервативных иностранных инвесторов, сферах экономики и политики России в 2007–2009 гг.**

	Оценки CalPERS							Последующие оценки				
	Источник информации	Вес фактора, %	2003	2004	2005	2006	2007	Источник информации	2007	2008	2009	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Политическая стабильность			16,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0				
• Гражданские свободы	Freedom House		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	Freedom House***	5,0	5,0	5,0
• Независимость судебной системы и правовой защиты	Global Competitiveness Report		1,0	1,0	1,0	1,0	1,3	1,3	Global Competitiveness Report*	106	109	116
2. Прозрачность (открытость)			16,7	1,0	3,0	2,0	2,0	2,0				
• Свобода печати	Freedom House		2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	Freedom House	75	78	80
• Прозрачность денежной и фискальной информации	Oxford Analytica		1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	Global Competitiveness Report*	118	119	114
• Соответствие стандартам международной отчетности	eStandards Forum				2,0	1,5	1,5	1,5	Global Competitiveness Report*	95	108	119
3. Соответствие закон-ва о труде международным стандартам	Verite		16,7	1,0	1,0	1,0	1,7	1,7	Global Competitiveness Report*	33	27	43

Продолжении таблицы 25

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
4. Защита прав инвесторов	Разное	12,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	Global Competitiveness Report*	45	67	71
5. Открытость рынка капитала	The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom	12,5	1,0	1,0	1,0	1,3	1,7	The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom **	49,8	50,8	50,3
• Торговые барьеры	The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom		1,0	2,0	2,0	1,5	2,5	The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom **	44,2	60,8	68,4
• Иностраннные инвестиции	The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom		2,0	2,0	1,0	1,5	1,5	The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom **	30,0	30,0	25,0
• Банковское дело и финансы	The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom		1,0	1,0	1,0	1,5	1,5	The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom **	40,0	40,0	40,0
• Открытость фондового рынка****	S&P Global Stock Markets Factbook		2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	Global Competitiveness Report*	129	127	120

\* Места России из 125 стран в 2007 г., 134 стран в 2008 г. и 133 стран в 2009 г. по рейтингу глобальной конкурентоспособности.

\*\* По 100-балльной шкале оценок (чем ниже оценка, тем хуже ситуация в данной сфере). В 2010 г. Россия заняла 143-е место из 183 государств по индексу экономической свободы и подтвердила статус «несвободной экономической зоны».

\*\*\* По 7-балльной шкале; чем бал выше, тем хуже положение со свободами. Россия имеет статус несвободной страны.

\*\*\*\* Предельная доля иностранных инвесторов в капитале компаний в целом, страховщиков и банков.

Источник: расчеты по данным CarPERS, рейтингам Всемирного экономического форума [www.weforum.org](http://www.weforum.org), Heritage Foundation [www.heritage.org/index/](http://www.heritage.org/index/) и Freedom House [www.freedomhouse.org/](http://www.freedomhouse.org/)

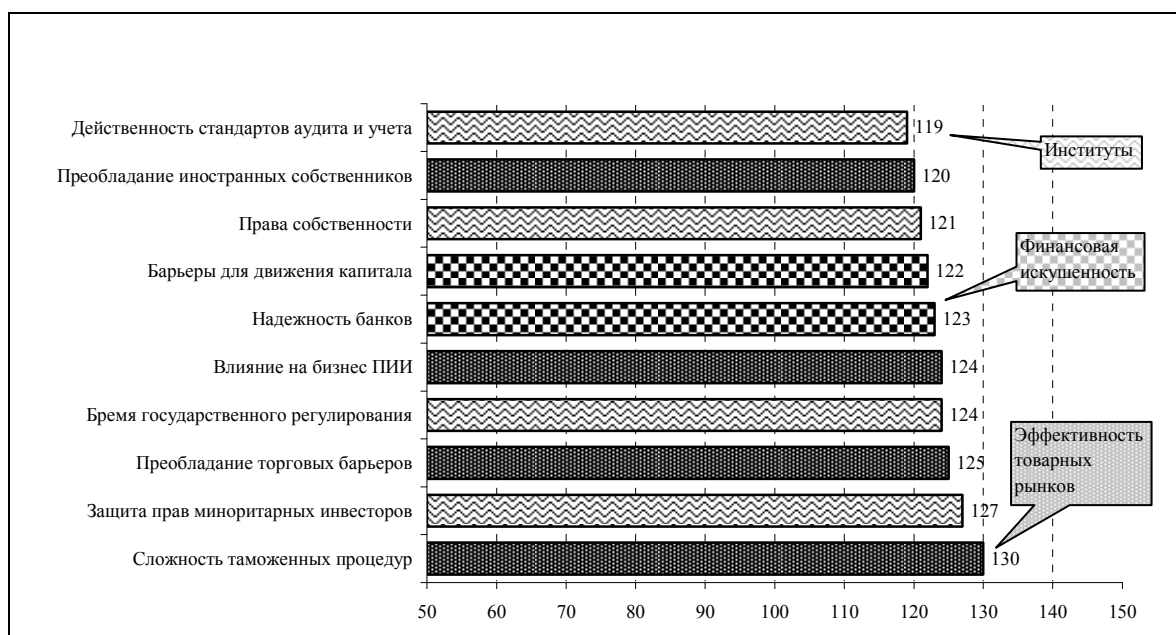
По подавляющему большинству анализируемых областей в экономике и политической системе России наблюдается либо ухудшение оценок, либо сохранение заведомо плохих оценок на неизменном уровне. Таким образом, неблагоприятная институциональная среда, не соответствующее международным стандартам трудовое законодательство, прежде всего в части найма квалифицированного иностранного персонала, низкий уровень защиты прав инвесторов, барьеры на пути движения товаров и капитала и слабая финансовая система – вот главные причины, препятствующие привлечению в Россию длинных денег крупнейших иностранных институциональных инвесторов.

На рис. 56 приводятся 10 самых проблемных областей российской экономики согласно рейтингу глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в 2009–2010 гг.<sup>1</sup> Основные проблемы конкурентоспособности России связаны с тремя группами факторов: неэффективностью товарных рынков (сложность таможенных процедур, высокие торговые барьеры, низкий уровень прямых иностранных инвестиций и наличие значительного числа ограничений для иностранной собственности); неблагоприятной институциональной средой (нарушения прав миноритарных акционеров, тяжесть бремени государственного регулирования, недостаточный уровень защиты прав собственности и ограниченное применение Международных стандартов финансо-

<sup>1</sup> Цифрами на рис. 56. указаны места России по каждому из указанных критериев оценки из 133 стран – участниц рейтинга.



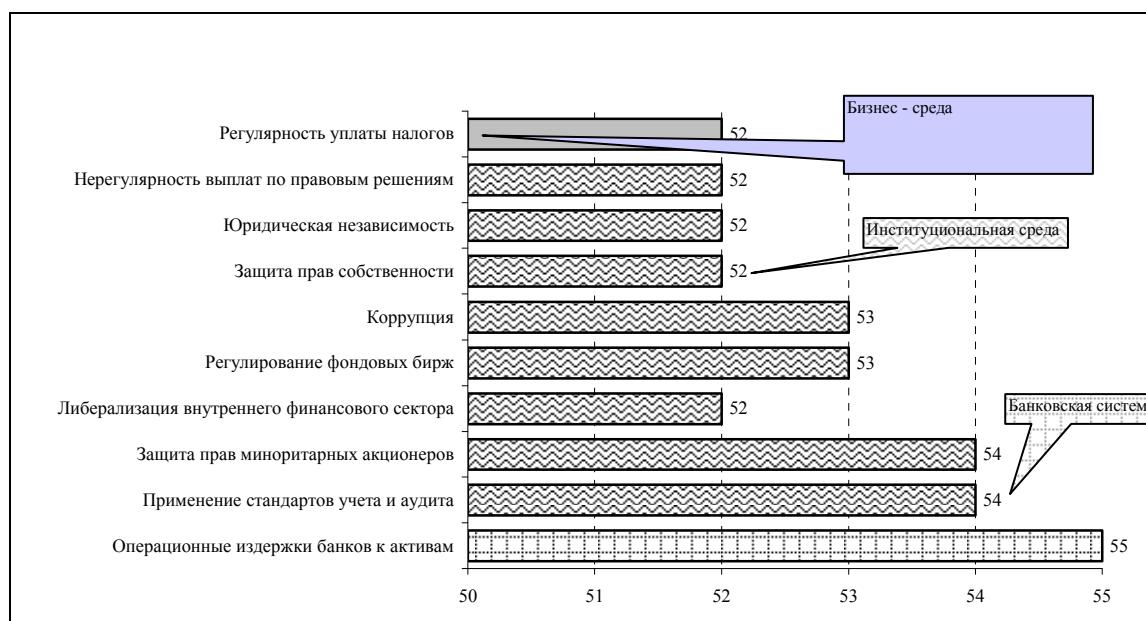
вой отчетности и аудита); слабостью финансовой системы (ненадежность банков и наличие барьеров на пути движения капитала). Как нетрудно заметить, большинство перечисленных факторов неконкурентоспособности российской экономики, по версии Всемирного экономического форума, совпадают с претензиями к российскому финансовому рынку, сформулированными в рейтингах CalPERS.



Источник: расчеты по рейтингам Всемирного экономического форума на [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

Рис. 56. Десять главных недостатков России по рейтингу глобальной конкурентоспособности 2009–2010 гг. (сводное 63-е место из 133 участников)

На рис. 57 приводятся результаты более специализированного рейтинга Всемирного экономического форума, опубликованные в конце 2009 г. и посвященные оценке уровня развития финансовой системы 55 государств с наиболее крупными финансовыми рынками. В данном рейтинге Россия заняла 40-е место из 55 государств. На рис. 57 также приводятся 10 самых худших оценок, полученных Россией в ходе рассматриваемого рейтинга. Здесь выделяются три группы недостатков, главным из которых опять же является неблагоприятная институциональная среда. Это проявляется в недостаточно широком применении международных стандартов отчетности и аудита, нарушениях прав миноритариев в АО, слабости регулирования фондовых бирж (из-за допущения в числе владельцев одной из бирж Банка России), коррупции, ограничениях в доступе в финансовую сферу иностранных структур, отсутствии независимой судебной системы, трудностях исполнения решений судов, нарушениях прав собственности. Другой слабостью российской финансовой системы является слабость банков. По данному критерию Россия заняла самое последнее место из 55 стран – участниц рейтинга. Наконец, третьим фактором являются претензии к жесткости налогового администрирования.



Источник: расчеты по рейтингам Всемирного экономического форума на [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

Рис. 57. Десять главных недостатков России по Financial Development Index 2009–2010 гг. (сводное 40-е место из 55 участников)

События 2009 г. оставляют противоречивое понимание реальной готовности власти радикальным образом менять инвестиционный климат в стране. С одной стороны, от президента Российской Федерации Д.А. Медведева был инициирован мощный призыв к модернизации общества, переориентации экономики на несырьевое развитие, инновационному пути. Данный призыв был материализован в изменениях в структуре органов управления, в законодательстве, корректировке курса работы органов исполнительной и законодательной власти, решениях о направлениях использования финансовых ресурсов государства.

Правительство приступило к обсуждению с иностранными инвесторами поправок в Федеральный закон «Об иностранных инвестициях» в направлении смягчения ограничений иностранным компаниям в доступе к стратегическим отраслям и упрощения процедур получения согласия на инвестиции в компании данных отраслей<sup>1</sup>. По поручению президента России правительство разработало план действий по улучшению инвестиционного климата в России на 2010 г., включая упрощение таможенных процедур, приватизацию крупных государственных пакетов в государственных компаниях, изменение налогового законодательства в направлении стимулирования инноваций<sup>2</sup>.

С другой стороны, все больше вопросов в обществе и у инвесторов за рубежом вызывает ход судебного разбирательства по «делу «ЮКОСа». Широкий резонанс за рубежом вызвала смерть главного юриста хедж-фонда Hermitage Capital Management. Продолжают совершаться многочисленные преступления против журналистов, жестко подавляются выступления оппозиции, ухудшается положение компаний малого и сред-

<sup>1</sup> Гудков А. Правительство разочаровало иностранных инвесторов // Коммерсантъ. 2010. 4 февраля.

<sup>2</sup> Нетреба П. Инвестклимат указано менять к весне // Коммерсантъ, 2010. 12 февраля.

него бизнеса, все менее прозрачной становится деятельность государственных компаний и корпораций.

Вопрос о том, насколько глубокой модернизации общества может потребовать модернизация экономики, остается открытым. В данном случае лишь подчеркнем, что критерием разрешения данной проблемы будет как раз готовность иностранных портфельных инвесторов с большими и длинными деньгами, равно как и крупных инвесторов, занимающихся прямыми иностранными инвестициями, изменить отношение к российскому финансовому рынку, вложив в страну необходимые ей инвестиции и технологии. В 2009 г. этого «чуда» не произошло.

#### 2.4.8. Роль фондового рынка в модернизации экономики и содействии инновациям

Текущий кризис обнажил глубокие проблемы и противоречия российской экономики, ее неготовность к вызовам глобализации. К концу 2009 г. руководством страны и обществом в явной форме сформулирован курс на экономическую модернизацию. Одну из ключевых ролей в его реализации должен сыграть финансовый рынок. Но готов ли он к таким масштабным задачам?

Финансовые кризисы всегда означают резкое повышение рисков и неуверенности предпринимателей в будущих инвестиционных проектах, исчезновение доверия между кредиторами и должниками. По этим причинам наивно было бы ожидать серьезной отдачи от финансового рынка в разгар кризиса. Однако анализ того, как работал финансовый рынок накануне и во время финансового кризиса, по нашему мнению, дает основания предполагать, что внутренний финансовый рынок пока не готов в полной мере решать задачи в сферах реструктуризации экономики, ускорения инноваций и социальной поддержки населения.

Это связано с рядом причин. Во-первых, при действующей системе регулирования доходность вложений от спекулятивных стратегий на финансовом рынке, например carry trading или использования плеча с помощью заимствования средств через сделки РЕПО, оказывается выше, чем от вложений в новые производственные мощности. Во-вторых, в силу переориентации многих банков от кредитования в пользу инвестиций в корпоративные облигации ими утрачиваются навыки проектного финансирования реальной экономики, а обеспечивающий привлечение на деле краткосрочных инвестиционных ресурсов рынок рублевых облигаций не является источником пополнения реального капитала компаний. Банковская система слаба и не способна осуществлять масштабное кредитование экономики. В-третьих, на российском рынке не развиты традиционные институты инноваций в виде фондов прямых инвестиций и фондов венчурного финансирования. Наконец, в России не работает система долгосрочных сбережений населения. Проблемы низкой эффективности внутреннего финансового рынка усугубляются неблагоприятным для привлечения прямых иностранных инвестиций и долгосрочных портфельных вложений инвестиционным климатом.

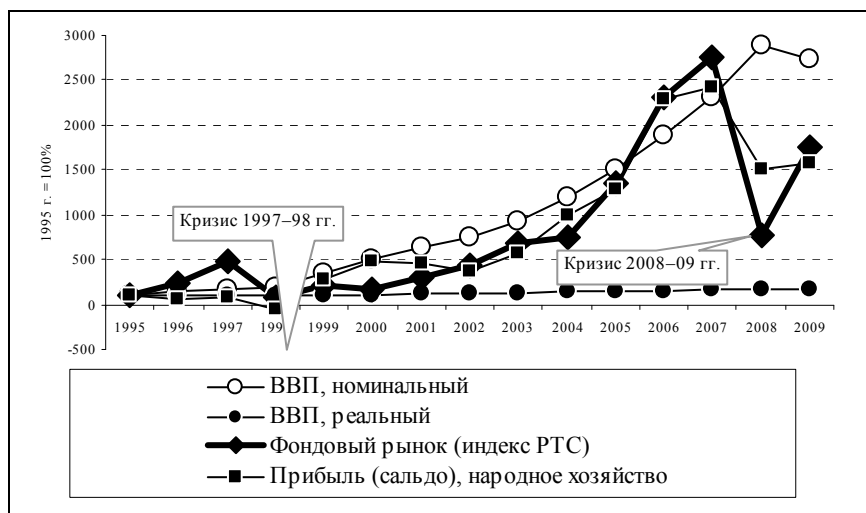
#### *Доходность финансовых и нефинансовых вложений*

В долгосрочной перспективе рост фондовых рынков следует за динамикой фундаментальных показателей, таких, как чистая прибыль (earnings) компаний и валовой внутренний продукт (ВВП). Например, расчеты автором данных строк соотношений динамики роста фондовых рынков и ведущих экономических индикаторов по 12 разви-

тым рынкам капитала в течение последних 50 лет показывают, что средние темпы роста фондовых индексов, как правило, соответствуют средним темпам роста ВВП в номинальном выражении<sup>1</sup>. На развивающихся рынках фондовые рынки, как правило, растут несколько быстрее номинального ВВП за счет привлечения портфельных инвестиций из-за рубежа.

На рис. 58 приводятся сведения о соотношении темпов роста индекса РТС, ВВП и прибылей российских компаний. Они показывают, что в преддверии обоих российских кризисов темпы роста фондовых индексов резко отрывались от роста ВВП. Затем по мере восстановления рынка фондовые индексы пытались догнать показатели производства и прибыли.

Наиболее проблемной точкой российского фондового рынка является то, что прибыль от финансовых вложений здесь существенно превышает рентабельность производственных активов – основных средств и оборотных активов. В результате вместо того, чтобы привлекать инвестиции на создание новых производственных мощностей, рынок ценных бумаг периодически начинает играть роль «насоса», выкачивающего ресурсы из реальной экономики. Высокая доходность вложений на таком рынке обеспечивается преимущественно за счет ресурсов вновь приходящих инвесторов, в меньшей степени роста прибыли эмитентов. Между тем, подчеркивая связь между инвестициями и экономическим ростом, лауреат Нобелевской премии по экономике неокейнсианец П. Самуэльсон отмечал, что «инвестиции... осуществляются только тогда, когда создается реальный капитал»<sup>2</sup>. Другими словами, генератором экономического роста выступает именно реальный капитал, накоплению которого российский фондовый рынок способствует крайне мало.

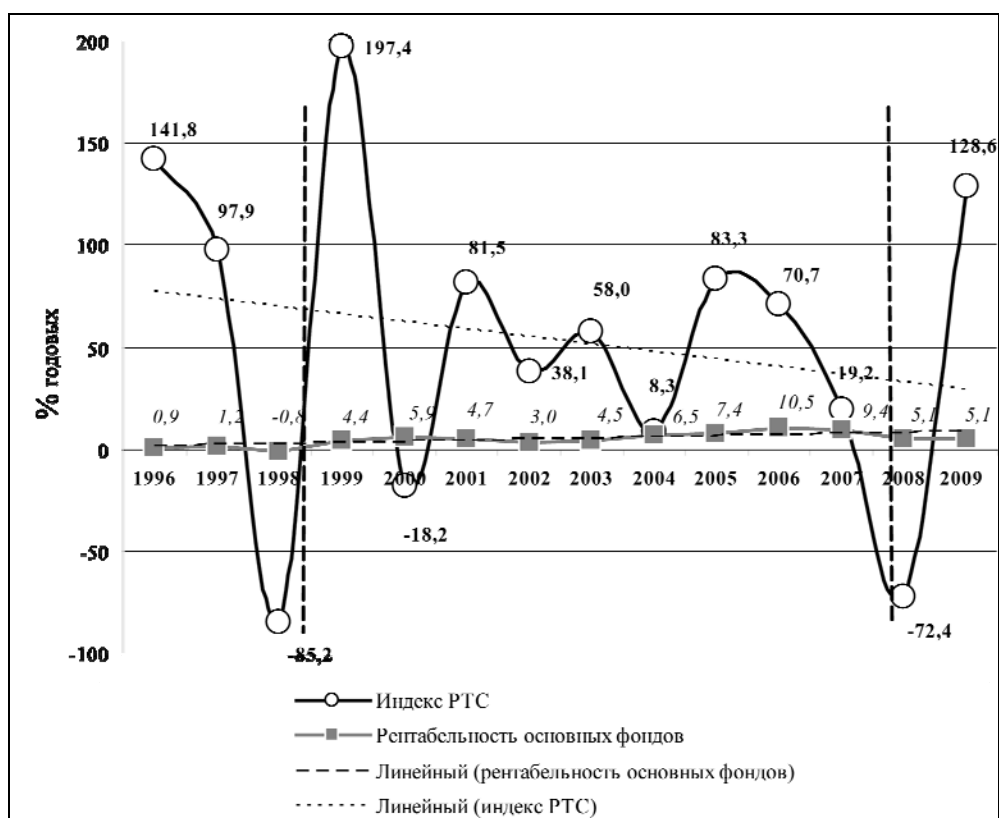


Источник: по данным РТС и Росстата.

Рис. 58. Рост фондового рынка в сравнении с ростом фундаментальных показателей

<sup>1</sup> Раздел 1.3. доклада НАУФОР. Российский фондовый рынок и создание международного финансового центра. Идеальная модель фондового рынка России на долгосрочную перспективу (до 2020 г.). Москва, 2008. Опубликован на сайте [www.naufor.ru](http://www.naufor.ru)

<sup>2</sup> Самуэльсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономикс / Пер. с англ. 16-е изд. Издательский дом «Вильямс», 2005. С. 389.



Источник: расчеты автора по данным РТС и Росстата.

Рис. 59. Доходность вложений в акции и рентабельность активов в экономике

На рис. 59 приводятся данные о доходности инвестиций в акции в виде портфеля индекса РТС и рентабельности производственного капитала, что может использоваться в качестве критерия для принятия инвестиционного решения об эффективности вложений в прирост производственных мощностей.

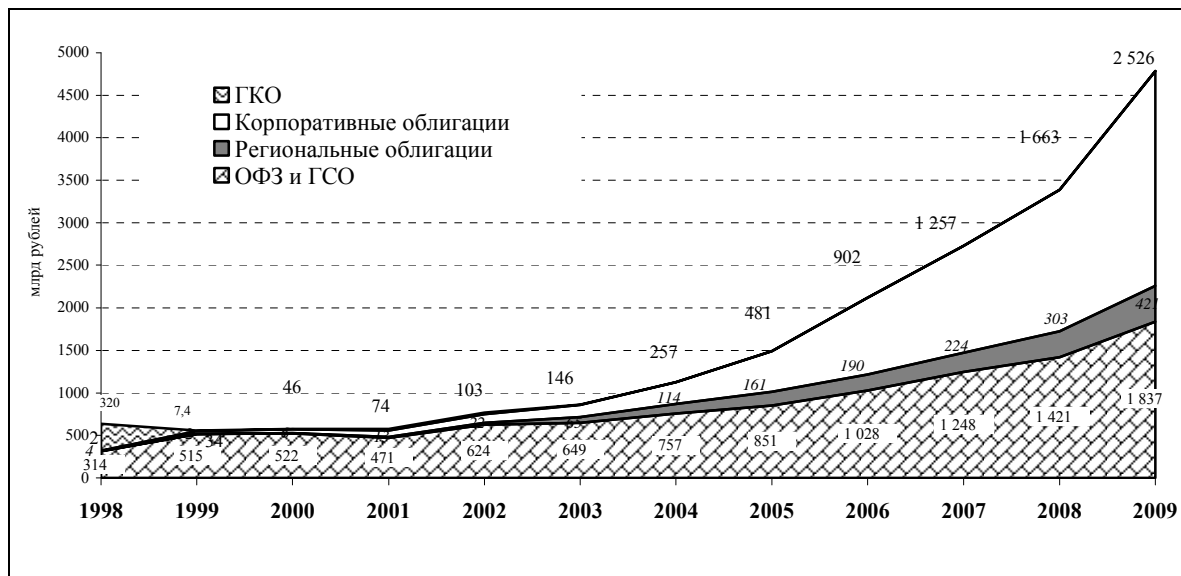
В 1996–2009 гг. из 14 лет только в трех годах (1998-м, 2000-м и 2008-м) доходность вложений в акции оказывалась существенно ниже, чем рентабельность основных фондов<sup>1</sup>. И, несмотря на то что линейные тренды доходности вложений в индекс РТС и производственные активы сближаются, разрыв между данными показателями остается все еще значительным, что создает существенные риски оттока внутреннего капитала из реальной экономики в краткосрочные вложения на финансовом рынке. Об этих же рисках свидетельствует практика опережающего роста банковских вложений в облигации по сравнению с кредитованием нефинансового бизнеса (см. рис. 42).

### Проблемы рынка корпоративных облигаций

Удивительным явлением 2000-х годов было развитие рынка рублевых облигаций (см. рис. 60). Капитализация рынка рублевых корпоративных облигаций выросла с

<sup>1</sup> Вот как комментирует вопрос о доходности операций на финансовых рынках основатель и руководитель одной из крупнейших российских компаний – инвестиционной банковской группы «Тройка Диалог» Р.К. Варданын: «...Признаемся, в России она была запредельной, в нашей индустрии доходность на уровне 30–35% годовых считалась нормальной...» Рушайло П., Варданын Рубен: нас ждет большая волатильность и отсутствие существенного роста // Коммерсантъ Деньги. 2010. № 6 (15–21 февраля). С. 16.

0,6 трлн руб. в 2000 г. до 4,9 трлн руб. в 2009 г., или в 8,2 раза. Из всех рублевых облигаций наиболее быстро рос рынок корпоративных облигаций. Их совокупная капитализация выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 2,5 трлн руб. в 2009 г., или в 54,3 раза.



Источник: по данным Минфина России и Cbonds.ru.

Рис. 60. Объемы рублевых облигаций в обращении

Бурный рост корпоративных облигаций в значительной мере опирался на различные внешние и внутренние механизмы роста. Как было показано на рис. 27, 28, 32, в основе роста корпоративных облигаций с начала 2004 г. до июля 2008 г. лежала стратегия *safty trading*, осуществлявшаяся российскими банками и иностранными хедж-фондами. С августа 2008 г. по настоящее время рост рынка рублевых облигаций основан на денежной ликвидности, сконцентрированной в банках в результате оказания им антикризисной поддержки государством при стагнации роста кредитных портфелей. Заметную роль в росте рынка рублевых облигаций с середины 2000-х годов играл рынок прямого РЕПО с участием Банка России и межбанковского РЕПО, с помощью которых банки получили возможность занимать краткосрочные ресурсы для долгосрочных вложений в облигации.

Одним из обязательных условий при выпуске корпоративных облигаций в большинстве случаев являлась гарантия эмитентов в форме оферты, предоставлявшая владельцам облигаций право на предъявление их к выкупу эмитентом через один–три года с момента размещения ценных бумаг. Подобные оферты по существу меняли природу долгосрочных облигаций, превращая их в инструменты относительно краткосрочных финансовых ресурсов. Ресурсы, привлекаемые с помощью выпуска облигаций, активно использовались эмитентами для осуществления финансирования сделок слияний и присоединений, рефинансирования кредитов, активной экспансии бизнеса и иных относительно краткосрочных целей. Из-за относительной краткосрочности облигационного финансирования и низкой доходности вложений в создание новых основных фондов, иных производственных активов роль облигаций в финансировании реального капитала являлась и до сих пор остается минимальной.

В табл. 26 отражены параметры рынка рублевых корпоративных облигаций в 2000–2009 гг., пересчитанные в долларовом выражении. Несмотря на быстрый рост объемов размещений корпоративных облигаций – с 1,1 млрд долл. в 2000 г. до 29,2 млрд долл. в 2009 г., объем данных средств, направляемых на прирост основного капитала, был крайне низким. Например, при общем объеме размещений облигаций в 2009 г. в размере 29,2 млрд долл. на приобретение основных средств из этой суммы было направлено лишь 0,1 млрд долл., или 0,27% от объема размещенных облигаций. Всего же за 2000-е годы доля объемов выпусков корпоративных облигаций, направляемых в основной капитал, колебалась в диапазоне от 0,00 до 3,43%.

Таблица 26

**Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций  
(млрд долл.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Капитализация	1,6	2,5	3,3	4,8	8,9	17,0	33,2	49,2	67,0	80,5
Вторичный рынок, включая РЕПО	0,2	1,1	2,3	8,2	14,7	44,2	134,9	371,1	457,4	295,8
Размещения	1,1	0,8	1,5	2,6	4,9	9,2	17,1	17,9	16,1	29,2
В основной капитал	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1
То же в % к капитализа- ции	0,00	0,00	1,67	2,32	1,63	1,86	0,18	0,49	0,26	0,10
То же в % объему раз- мещения	0,00	0,00	3,59	4,33	2,98	3,43	0,36	1,34	1,10	0,27

Источник: расчеты автора по данным ММВБ, сBonds, Банка России и Росстата.

***Влияние IPO акций на экономику***

Более эффективным инструментом привлечения средств для финансирования основных фондов, чем выпуск корпоративных облигаций, являются публичные размещения акций в форме IPO и SPO. Это обусловлено тем, что средства от проведения IPO являются более долгосрочными. В табл. 27 приводятся параметры рынка акций российских компаний. Из них видно, что наиболее активно IPO акций проходили в 2006 г. и 2007 г., когда компании привлекли соответственно 17,0 млрд долл. и 33,0 млрд долл. Из суммы поступлений от IPO-SPO в 2006 г. 18,6% было направлено компаниями на приобретение основных фондов, в 2007 г. данный показатель снизился до 11,1%. В отдельные годы, например в 2008 г., на основные фонды направлялось 89,7% поступлений от IPO; в 2005 г. – 61,7%; в 2009 г. – 51,2%. Однако общие объемы поступлений от IPO в эти годы были незначительными, соответственно 1,9 млрд долл., 5,2 млрд долл. и 1,7 млрд долл. Значительная часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у прежних собственников, рефинансирование долгов и обслуживание сделок слияний-поглощений, включая приобретение крупных пакетов акций.

Таким образом, говорить о том, что значительная часть поступлений от размещения акций и тем более корпоративных облигаций способствует модернизации экономики и ее росту, пока не приходится. Более того, объем средств, которые компании привлекают с помощью размещения акций и корпоративных облигаций и затем направляют на

приобретение основных фондов, составляет ничтожную часть в источниках финансирования основных средств. Об этом свидетельствуют данные *рис. 61* об источниках финансирования инвестиций в основные фонды.

Таблица 27

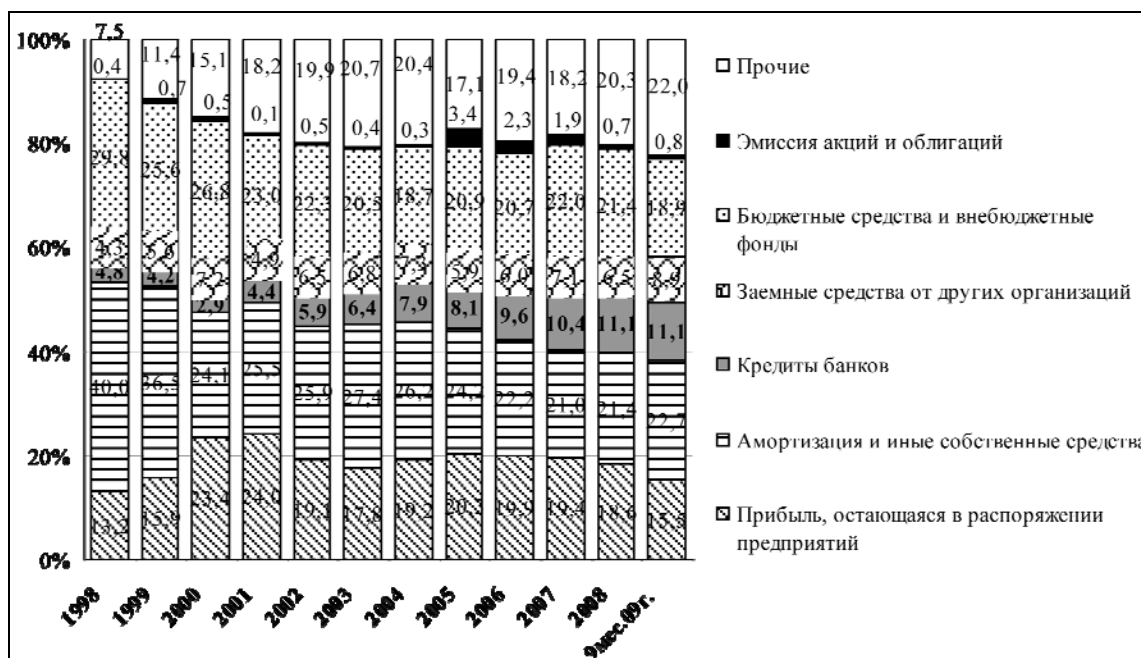
**Параметры рынка акций российских компаний (млрд долл.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Капитализация	40,7	74,6	105,5	176,3	230,0	549,0	1057,0	1503,0	397,0	642,8
Вторичный рынок, включая иностранные биржи	46,7	49,4	86,8	188,3	541,3	374,0	914,2	1687,1	1982,5	1155,7
IPO акций	0,5	0,2	1,3	0,6	3,0	5,2	17,0	33,0	1,9	1,7
В основной капитал	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	3,2	3,2	3,6	1,7	0,9
То же в % к капитализации	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,6	0,3	0,2	0,4	0,1
То же в % объеме IPO	36,1	26,9	12,6	24,6	4,0	61,7	18,6	11,1	89,7	51,2
Объем сделок слияний-поглощений	5,0	12,4	17,9	32,3	27,0	60,4	61,9	125,9	110,4	38,1*

\* Оценка.

Источник: расчеты автора по данным ММВБ, Банка России, Росстата, [www.mergers.ru](http://www.mergers.ru)

Главными источниками финансирования основных средств компаний реальной экономики остаются их собственные накопления, помощь государства, внебюджетные фонды и кредиты банков. На их долю в 2009 г. приходилось 68% всех источников инвестиций в основные фонды. В течение 2000-х годов доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала колебалась в диапазоне от 0,1% в 2001 г. до 3,4% в 2005 г. В 2008 г. и 2009 г. данный показатель составлял соответственно 0,7 и 0,8%.



Источник: расчеты по данным Росстата.

Рис. 61. Структура источников инвестиций в основные фонды



### ***Судьба фондов прямых инвестиций и венчурных фондов***

Проблемой российской экономики с точки зрения перспектив ее модернизации является слабость индустрии фондов прямых инвестиций (private equity) и венчурных фондов. Данные категории фондов, работающих с российскими компаниями, можно подразделить на фонды, созданные в офшорных зонах за рубежом (Svarog Capital Advisors, Russia Partners, Delta Private Equity Partners, Baring Vostok Capital и др.), и закрытые паевые инвестиционные фонды, осуществляющие деятельность на основании Федерального закона «Об инвестиционных фондах». По состоянию на середину 2009 г., по оценкам журнала «Финанс», стоимость первой группы фондов составляла около 3 млрд долл.<sup>1</sup>, второй, по данным Национальной лиги управляющих, около 75 млрд руб.<sup>2</sup>

О причинах слабого уровня развития фондов прямых инвестиций в России говорят результаты опроса 72 инвесторов глобальных фондов прямых инвестиций, проводимого международной аудиторской компанией KPMG с декабря 2008 г. по февраль 2009 г.<sup>3</sup> На вопрос о том, выглядит ли Россия более привлекательной для вас, чем другие страны БРИК, 58% респондентов ответили отрицательно. Среди главных причин, препятствующих сделкам данных фондов в России в 2009–2010 гг., инвесторы назвали: макроэкономическую нестабильность – 89% опрошенных; законодательные/регуляторные ограничения – 30%; нереалистичные ценовые ожидания вендоров – 23%; политические риски – 16%; недостаток квалифицированных управляющих – 16%. К этому стоит лишь добавить, что рынок сделок private equity в настоящее время «монополизирован» крупными олигархическими корпорациями, что затрудняет вхождение в него независимых рыночных структур, включая крупнейшие глобальные фонды прямых инвестиций, что искусственным образом сдерживает конкуренцию в данной сфере и привлечение современных зарубежных технологий.

Что касается закрытых ПИФов прямых инвестиций, то перспективы их развития пока под сомнением. В соответствии с законодательством об инвестиционных фондах любая информация о ПИФах прямых инвестиций как фондов, предназначенных лишь для квалифицированных инвесторов, в конце 2009 г. перестала быть публичной. Согласно требованиям ФСФР России фондовые биржи создают специализированные секции торгов для квалифицированных инвесторов, участникам которых будет доступна информация о таких фондах. В этой ситуации непонятно, как будут узнавать о действующих и новых ПИФах прямых инвестиций их потенциальные инвесторы, не имеющие статуса «квалифицированных», включая иностранных инвесторов. Данные фонды оказались вне поля зрения аналитиков и специалистов из академических институтов. По нашему мнению, искусственно введенные ФСФР России информационные барьеры о деятельности ПИФов прямых инвестиций приведут лишь к резкому снижению интереса к ним потенциальных инвесторов, что отрицательно скажется на перспективах развития данных фондов в России.

---

<sup>1</sup> Головин А. Прямые инвестиции при смерти // Финанс. 2009. № 27–28 (310–311). 27 июля – 16 августа.

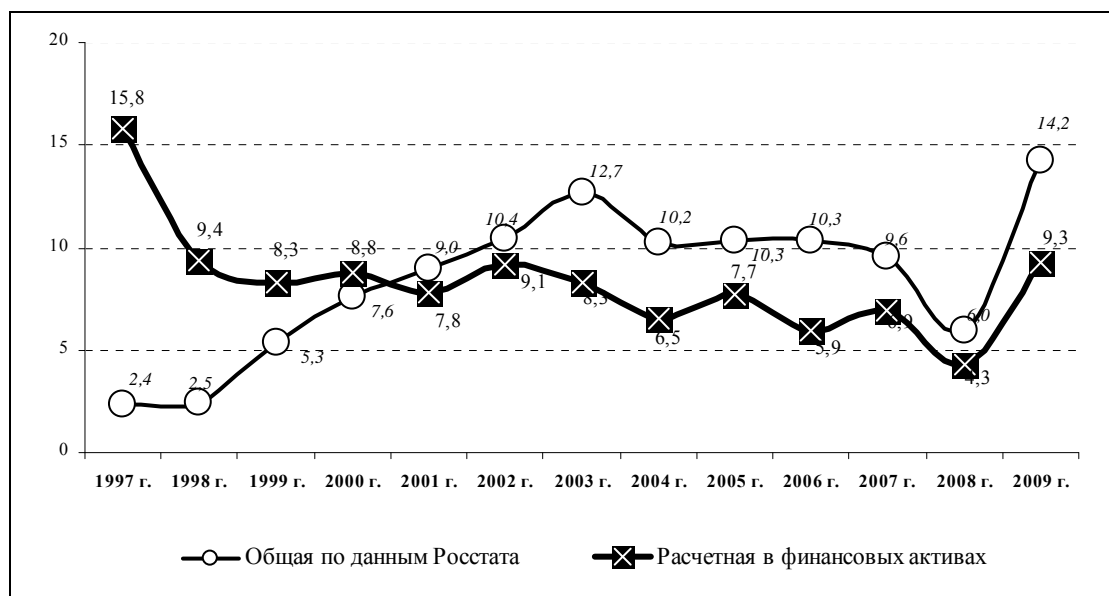
<sup>2</sup> В настоящее время, согласно требованиям ФСФР России, закрытые ПИФы прямых инвестиций отнесены к категории фондов для квалифицированных инвесторов, реклама которых запрещена. По этой причине публичные информационные ресурсы о ПИФах [www.nlu.ru](http://www.nlu.ru) и [www.investfunds.ru](http://www.investfunds.ru) прекратили публикацию статистики о данной категории ПИФов.

<sup>3</sup> Головин А. Прямые инвестиции при смерти // Финанс. 2009. № 27–28 (310–311). 27 июля – 16 августа.

Созданию и развитию частных фондов прямых инвестиций и венчурных фондов в России также препятствует отсутствие государственной стратегии инновационного развития. В настоящее время в стране, по данным Министерства образования и науки, зарегистрировано более 80 технопарков, еще больше – инновационно-технических центров, более 100 центров трансфера технологий, 10 национальных инновационно-аналитических центров, 86 центров научно-технической информации, свыше 120 бизнес-инкубаторов, 15 центров инновационного консалтинга, а также другие организации инновационной инфраструктуры<sup>1</sup>. Такое изобилие инновационных структур трудно признать разумным. Дальнейшее развитие системы инноваций требует создания централизованных структур с их региональными представительствами, которые бы взяли на себя функции по координации усилий многочисленных структур по содействию продвижению новых технологий в экономику, а также раскрытию информации о возможностях инновационных организаций для предприятий разного профиля.

#### 2.4.9. Влияние кризиса на систему внутренних сбережений граждан

Финансовый кризис стал серьезным испытанием для системы сбережений индивидуальных инвесторов. Кризис вызвал заметный рост склонности населения к сбережениям (доли доходов, направляемых в течение года на сбережения), о чем свидетельствуют данные *рис. 62*. Склонность населения к сбережениям, включая финансовые активы и недвижимость, определяемая Росстатом, выросла с 6,0% от доходов населения в 2008 г. до 14,2% в 2009 г. Рассчитываемая нами отдельно норма сбережений населения в финансовых активах<sup>2</sup> увеличилась за тот же период с 4,3 до 8,3%.



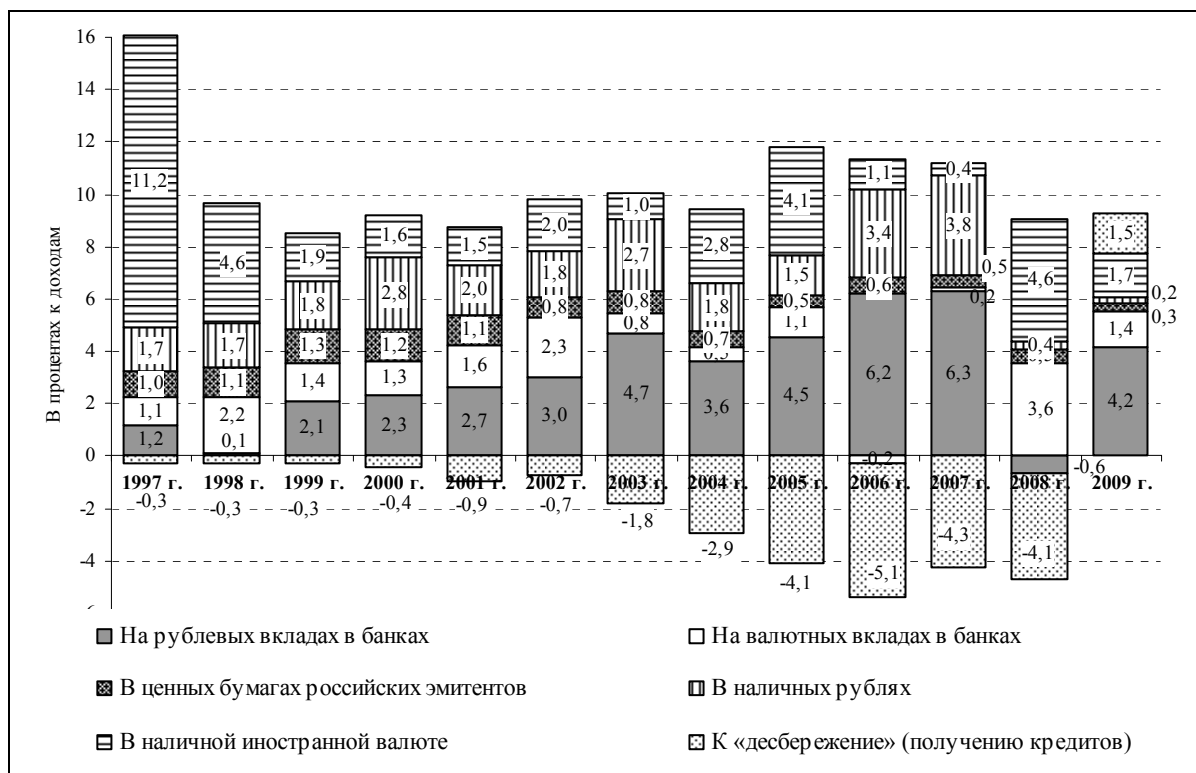
Источник: расчеты по данным Банка России и Росстата.

Рис. 62. Склонность населения к сбережениям в 1997–2009 гг. (%)

<sup>1</sup> Венчурное инвестирование. Business Guide // Коммерсантъ. 2009. 15 декабря.

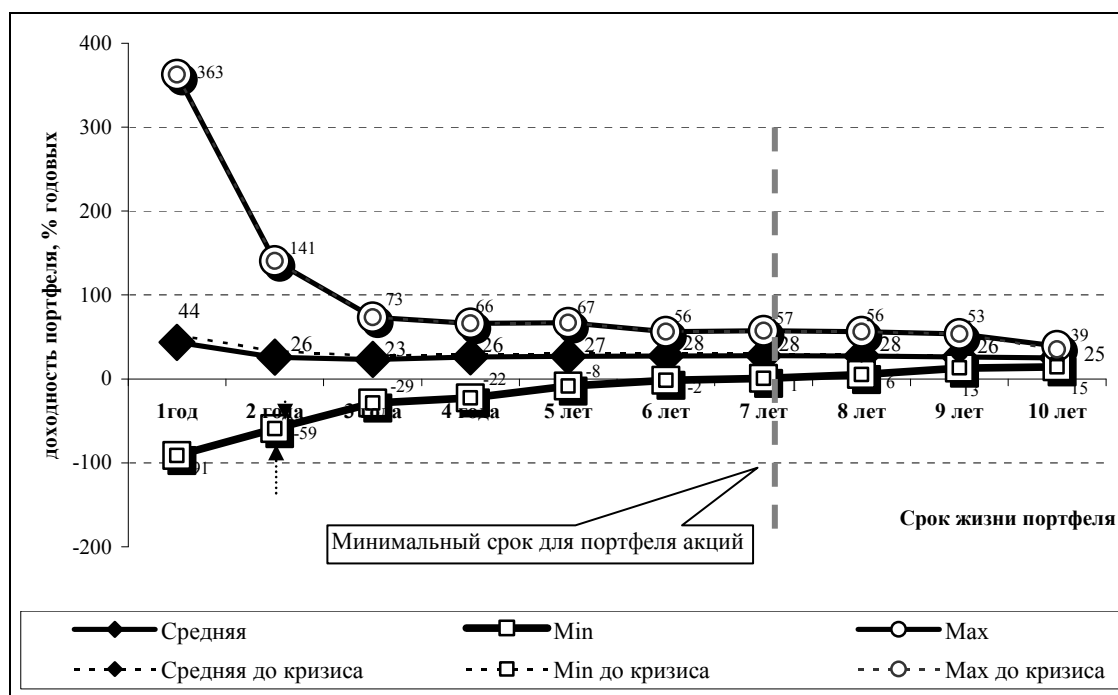
<sup>2</sup> Включает сбережения населения в рублевых и валютных депозитах, наличной иностранной валюте и рублях, ценных бумагах за «минусом» прироста кредитов, выданных населению.

Структура финансовых сбережений населения в финансовых активах приводится на рис. 63. Кризис 2008–2009 гг. существенно изменил структуру сбережений граждан. В начале кризиса в 2008 г. под впечатлением от резкого падения цен на акции и девальвации рубля население стало значительно меньше хранить рубли и даже сократило сбережения на рублевых депозитах в банках. Одновременно заметно выросли запасы наличных и вклады в иностранной валюте. В 2009 г. население рационализовало собственные сбережения. По мере прекращения девальвации и возобновления укрепления рубля существенно выросли сбережения на рублевых банковских депозитах, уменьшилась склонность к сбережениям в форме валютных депозитов и наличной иностранной валюты. Впервые за 2000-е годы позитивный эффект на норму сбережений оказал тот факт, что население серьезным образом сократило свою задолженность по кредитам. Склонность к сбережениям в ценных бумагах даже в условиях кризиса заметно не изменилась, оставшись на минимальном уровне 0,3–0,5% от доходов населения.



Источник: расчеты по данным ЦБР и Росстата.

Рис. 63. Склонность населения к сбережениям в 1997–2009 гг.



Источник: расчеты по данным РТС.

Рис. 64. Доходность (% годовых) портфелей «Индекс РТС» разной срочности за период с сентября 1995 г. по декабрь 2009 г.

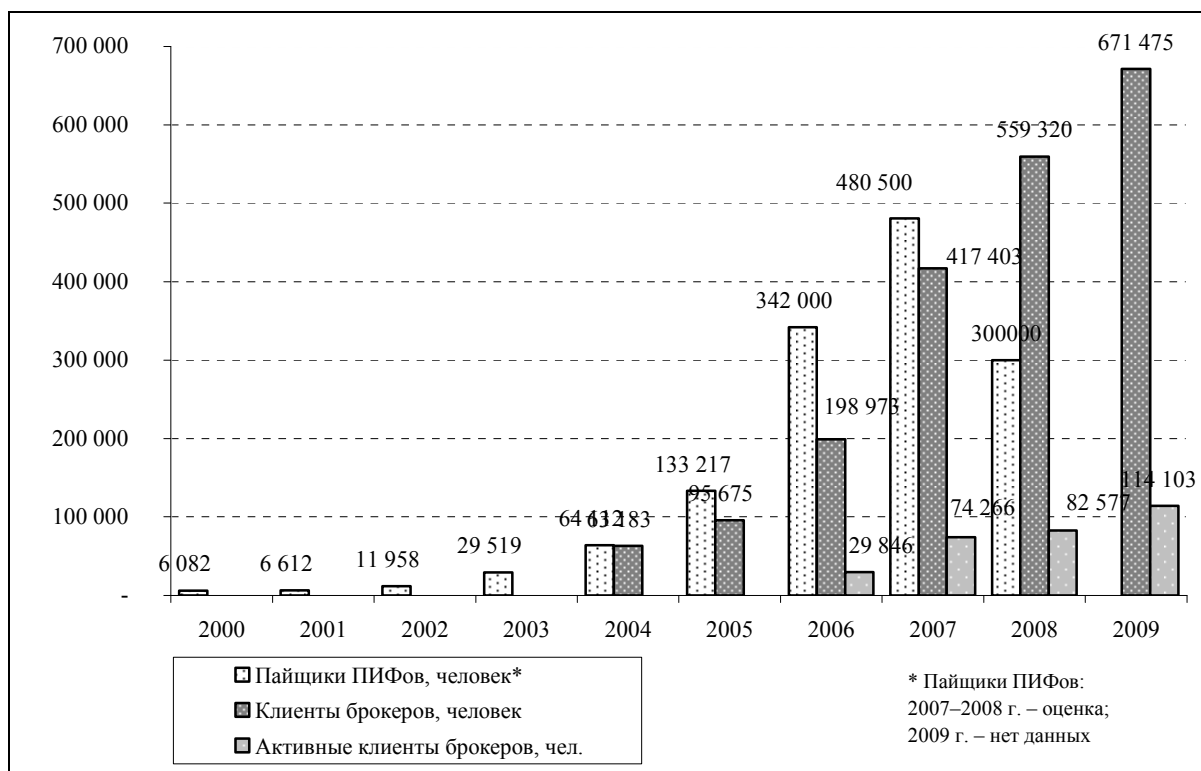
Чтобы сбережения граждан стали реальным катализатором роста внутреннего рынка, необходимо не только, чтобы миллионы людей пришли на рынок, но и чтобы подавляющее большинство из них реально поверили в потенциал долгосрочных стратегий сбережений сроком на 10, 20, 30 и более лет. Пока в данные стратегии верят немногие, несмотря на то, что именно такие стратегии в отличие от спекуляций могут приносить наибольшую выгоду неискушенным инвесторам. На рис. 64 приводятся данные о минимальной, максимальной и средней доходности портфелей различной срочности в индекс РТС на протяжении периода с сентября 1995 г. по декабрь 2009 г. Для сравнения пунктирными линиями показаны аналогичные кривые для периода с сентября 1995 г. по июль 2008 г., т.е. до начала последнего финансового кризиса.

Наиболее рискованным из приведенных является портфель вложений в индекс РТС сроком на один год. За 15 лет наблюдений максимальный доход по такому портфелю составил 363% годовых, а наихудший результат – снижение стоимости портфеля на 91%. В среднем за весь период вложения в годовые портфели приносили 44% годовых. Как видно на графике, по мере удлинения сроков вложений показатель среднегодовой доходности портфеля стабилизируется, а разрыв между наихудшими и наилучшими результатами доходности портфелей сужается. При вложениях в 7-летний портфель наихудший вариант, которого достигал инвестор при вложениях в индекс РТС, становится позитивным, равным 1% годовых. Это означает, что лишь при вложениях в индекс РТС на срок 7 лет и более инвесторы не столкнулись бы с фактом уменьшения рыночной стоимости портфеля. Именно по этой причине минимально разумный срок вложений в диверсифицированный портфель акций на российском рынке должен составлять 7 лет и более. При этом, как видно на рис. 64, нанесенные пунктиром кривые расчетов по

аналогичным портфелям за период, предшествовавший кризису 2008–2009 гг., практически совпадают с кривыми, составленными с учетом данного кризиса. Это говорит о том, что текущий кризис не повлиял на минимальные требования к срокам вложений в акции на российском рынке и на ключевые показатели доходности долгосрочных портфелей.

К сожалению, данные преимущества долгосрочного инвестирования на российском фондовом рынке остаются практически не востребованными. Основная масса инвесторов ориентируется на относительно краткосрочные стратегии. При заключении договоров с финансовыми посредниками и оказании брокерских услуг и услуг по доверительному управлению на рынке ценных бумаг не принимаются в расчет минимально приемлемые для индивидуальных инвесторов сроки инвестирования в инструменты с повышенным рыночным риском.

На рис. 65 приводятся доступные данные о числе счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и числе лицевого счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. К сожалению, в настоящее время НЛУ оперативно не раскрывается число рыночных пайщиков ПИФов. Однако если предположить, что число пайщиков ПИФов в 2009 г. существенно не сократилось по сравнению с 2008 г., то можно считать, что число индивидуальных инвесторов, совершающих сделки с ценными бумагами напрямую или с помощью коллективных инвестиций, в 2009 г. достигло одного миллиона.



Источник: расчеты по данным ММВБ, НАУФОР и НЛУ.

Рис. 65. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

Однако, по нашим оценкам, круг инвесторов, обладающих реальным инвестиционным потенциалом<sup>1</sup>, куда уже. Из 671 тыс. клиентов брокеров в 2009 г. лишь немногим больше 25%, или около 170 тыс., обладали инвестиционным потенциалом. Среди пайщиков ПИФов инвестиционным потенциалом обладают лишь около 100 тыс. индивидуальных инвесторов. Из-за отсутствия внятной программы действий в рамках пенсионной системы, повышенной волатильности российского фондового рынка и неопределенностей в сфере экономической политики брокерские счета и счета доверительного управления еще долгое время не смогут стать средством аккумуляции долгосрочных накоплений граждан. При сохранении нынешней ситуации рост клиентской базы финансовых посредников скорее всего будет происходить за счет вовлечения в операции на фондовом рынке все большего числа инвесторов, готовых рисковать небольшими деньгами для извлечения краткосрочной прибыли.

\* \* \*

2009 год стал периодом неожиданно быстрого восстановления российского финансового рынка. Более быстрое его восстановление, чем в 1998 г., предопределено тем, что период падения цен на нефть сейчас оказался вчетверо короче. Располагая огромными золотовалютными резервами, государство не допустило распространения финансового кризиса на банковскую систему и кредитный рынок.

В 2008–2009 гг. финансовый рынок устоял. Правительство и Банк России проявили чудеса изобретательности в применении разнообразных инструментов банковской поддержки, начиная от предоставления беззалоговых кредитов и заканчивая прямыми вложениями в собственный капитал банков. Не менее важно то, что основная масса средств банкам была предоставлена на возвратной основе, и уже к концу 2009 г. Банк России и Минфин наполовину вышли из банков. Однако банки были сохранены в том виде, в каком они были до кризиса. Триллионные суммы поддержки никак не отразились на повышении эффективности банковской деятельности. По эффективности банковской системы и ее способности кредитовать реальную экономику Россия является явным аутсайдером международных рейтингов конкурентоспособности экономики и финансовой системы. Очевидно, что современная банковская система неспособна решать задачи экономической модернизации страны. По мере свертывания государством мер по антикризисной поддержке банков все более явной становится проблема отсутствия ясных перспектив у банков в части источников их финансирования. Внутренние ресурсы слишком дорогие, *swap trading* пока не работает, прямые иностранные инвестиции в банковский сектор не поступают. По мере выхода из кризиса перед правительством все более явно встает проблема проведения реформы банковской системы, от которой оно упорно пыталось убежать во все 2000-е годы.

Не менее серьезные проблемы кризис обнаружил на фондовом рынке. Во время кризиса стало ясно, что бурный рост цен акций, высокая ликвидность, низкие ставки заимствования эмитентами средств на рынке облигаций, проведение успешных IPO и SPO акций в значительной мере были результатами роста цен на энергоресурсы и притока в страну спекулятивных портфельных инвестиций из-за рубежа. Устойчивого притока

---

<sup>1</sup> По нашему мнению, к таким инвесторам относятся лица с совокупной стоимостью инвестиционных активов в сумме 25 тыс.долл. и выше.

прямых иностранных инвестиций достичь так и не удалось. Российский фондовый рынок остается непригодным для крупнейших консервативных иностранных инвесторов. Накопительная пенсионная система не работает. Доверие населения к ценным бумагам находится на крайне низком уровне. Коллективные инвестиции теряют средства, эффективность данной индустрии существенно уступает зарубежным аналогам не только на развитых рынках, но и в других странах БРИК.

Использованные в 2008–2009 гг. меры антикризисной поддержки фондового рынка были заметно скромнее, чем для банковской системы. Да и эффективность многих мер вызывает сомнения. В частности, использование 175 млрд руб. на поддержку фондового рынка в октябре 2008 г. – декабре 2009 г. скорее можно рассматривать как необычайно льготный маржинальный кредит государства ВЭБу, чем действенную меру поддержания цен акций. Вряд ли заметные результаты принесли запреты на осуществление сделок без покрытия и ограничения маржинального кредитования. Вместе с тем Банк России и ФСФР приложили немало усилий не только для сохранения устойчивости рынка рублевых облигаций в 2009 г., но и для того, чтобы он стал рекордным по объемам размещения корпоративных облигаций, которые на время кредитного «трома» стали источником вложений свободной ликвидности банков.

По мере преодоления финансового кризиса финансовому рынку предстоит решать качественно более сложные задачи модернизации экономики и финансирования инноваций. Очевидно, что ни банковской системе, ни внутреннему фондовому рынку в их нынешнем виде решать данные проблемы не под силу. В 2000-е годы система финансового посредничества в России сформировалась для обслуживания краткосрочных спекулятивных стратегий. Низкий уровень доходности вложений в производственный капитал и высокая доходность финансовых вложений все больше отдаляла интересы финансовых посредников от реальной экономики. Неудачная попытка проведения пенсионной реформы, централизация внутренних сбережений в виде суверенных фондов благосостояния и вынуждение компаний и банков прибегать к массированным заимствованиям за рубежом в итоге не позволили превратить внутренние накопления в источник роста российских банков и инвестиционных компаний. Российские банки и иные финансовые посредники становятся все менее конкурентоспособными по сравнению с глобальными игроками.

В такой ситуации более насущным становится вопрос не столько о том, чтобы усилить роль российских финансовых институтов в модернизации экономики, сколько о проведении глубокой модернизации самих финансовых институтов. Целью ее должно стать создание конкурентоспособных не только на внутреннем, но и глобальном рынке банков, небанковских финансовых холдингов, пенсионных фондов и страховых организаций. Другим направлением может быть разработка стратегии встраивания российских посредников в цепочки создания стоимости глобальных финансовых институтов при попытке обеспечения высокого уровня локализации при оказании глобальными иностранными компаниями финансовых услуг на территории России.

Для достижения позитивного результата на данных направлениях развития финансового посредничества нужно найти новые инструменты повышения эффективности воздействия государства на внутренний финансовый рынок. Ускорение инноваций не только на финансовом рынке, но и в экономике является типичным «провалом» рынка, где сам по себе рынок, его «невидимая рука» не в силах преодолеть данную проблему.

Для этого нужно государственное вмешательство в экономические процессы, налаживание эффективного партнерства государства и бизнеса. Однако это требует нового качества услуг государства, понимания им современного бизнеса, современных методов стратегического планирования и маркетинга на уровне отраслей и сфер экономики. Если мы хотим иметь конкурентоспособные на глобальном уровне банки и финансовые холдинги, регулирующие органы должны совершить скачок через две ступеньки: от нынешнего качества, где правоприменение и усилия по повышению конкурентоспособности внутреннего рынка находятся на посредственном уровне, к действенному надзору, умному и эффективному вмешательству в стратегию развития бизнеса.

Новым инструментом преобразования отрасли финансовых услуг могли бы стать пятилетние стратегии (планы) ее развития. В отличие от действующей Стратегии развития фондового рынка РФ на период до 2020 г. пятилетние отраслевые стратегии должны быть в большей мере похожи на планы, которые делаются на уровне компаний, с конкретными цифрами по годам «пятилетки», описанием целей, задач и способов их достижения, подробным анализом рынка и его сегментов, спроса и предложения на рынке разных финансовых услуг, определением сводных доходов и капитализации отрасли финансовых посредников. Те или иные законодательные, финансовые и организационные инициативы, которые рождаются на отраслевом уровне, должны просчитываться с точки зрения их влияния на показатели пятилетних планов. Иными словами, те подходы к стратегическому планированию, которые все более активно применяются на уровне компаний, необходимо применять на уровне отраслей.

Другим направлением повышения роли финансового рынка в области модернизации экономики могло бы стать поэтапное создание централизованной системы инноваций, в рамках которой могли бы координироваться усилия различных финансовых институтов, заинтересованных в рыночных инвестициях в компании и отрасли новой экономики.

#### 2.4.10. Инвестирование пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования

В 2009 г. динамика стоимости активов в накопительной составляющей обязательной пенсионной системы носила неравномерный характер. В I квартале 2009 г. их стоимость без учета страховых взносов, аккумулируемых в Пенсионном фонде России (ПФР), продолжила снижение, начавшееся осенью 2008 г. Как видно из данных, приведенных в *табл. 28*, снижение составило 1,7% (381,6 против 387,8 млрд руб.)<sup>1</sup>. Во II квартале динамика активов вновь приобрела положительный характер. Увеличение стоимости активов за квартал составило 38% (526,6 против 381,6 млрд руб.). Наибольший вклад в прирост внес перевод средств страховых взносов из ПФР, который он осуществил в самом конце квартала, после получения от Минфина компенсации от снижения стоимости облигаций федеральных займов, в которые были вложены указанные средства. Чистый приток средств из ПФР в управляющие компании за II квартал составил 112,5 млрд руб. из 145 млрд руб., на которые увеличились активы. Таким образом, к середине 2009 г. стоимость активов в накопительной составляющей обязательной пенсионной системы была на 31,6% выше максимального докризисного уровня,

---

<sup>1</sup> Здесь и далее использованы данные Пенсионного фонда России, Федеральной службы по финансовым рынкам, Внешэкономбанка.



достигнутого в середине 2008 г. В III квартале 2009 г. рост активов продолжился и составил 2,2%.

Таблица 28

**Стоимость активов в обязательной накопительной пенсионной системе,  
2007–2009 гг. (млрд руб.)\***

Дата	Стоимость активов, в которые инвестированы пенсионные накопления, переданные управляющим компаниям			Пенсионные накопления в НПФ	Итого
	всего	в т.ч. в ГУК	в т.ч. в ЧУК		
01.01.2007	276,2	267,1	9,2	9,96	286,2
01.01.2008	375,1	362,9	12,2	26,8	401,9
01.04.2008	360,7	348,7	12,1	42,6	403,3
01.07.2008	366,0	353,7	12,3	43,1	409,1
01.10.2008	360,6	350,1	10,6	39,9	400,5
01.01.2009	352,2	343,1	9,1	35,5	387,8
01.04.2009	334,8	325,7	9,1	46,9	381,6
01.07.2009	459,3	446,6	12,7	67,3	526,6
01.10.2009	466,6	452,5	14,1	71,7	538,3

\* Без учета средств страховых взносов на накопительную часть пенсии в ПФР.

*Источник:* Показатели управляющих компаний – стоимость чистых активов по данным, публикуемым на сайте ПФР [pfrf.ru](http://pfrf.ru); показатели НПФ – пенсионные накопления по Сводным данным о деятельности НПФ, публикуемым Федеральной службой по финансовым рынкам на сайте [fscm.ru](http://fscm.ru)

**Доля государственной управляющей компании (ГУК),** функции которой осуществляет Внешэкономбанк (ВЭБ), в стоимости активов накопительной составляющей обязательной пенсионной системы без учета страховых взносов в ПФР продолжила сокращаться, уменьшившись за три квартала 2009 г. с 88,5 до 84,1%. Доля Негосударственного пенсионного фонда (НПФ) за тот же период повысилась с 9,2 до 13,3% (табл. 29). Основная причина изменения соотношения – переход застрахованных лиц из ПФР в НПФ. Несмотря на финансовый кризис, темпы этого процесса снизились незначительно: за I квартал 2008 г. доля НПФ в активах накопительной составляющей обязательной пенсионной системы повысилась на 3,9 п.п. (с 6,7 до 10,6%), а за аналогичный период 2009 г. – на 4,1 п.п. Доля пенсионных накоплений, переданных ПФР в доверительное управление частным управляющим компаниям (ЧУК), изменилась незначительно и осталась ниже, чем до начала кризиса (2,6% по состоянию на конец III квартала 2009 г. по сравнению с 3,0% в первой половине 2008 г.).

Таблица 29

**Распределение активов в накопительной составляющей обязательной пенсионной системы между управляющими компаниями и НПФ, 2006–2009 гг. (%)**

	1.1.2006	1.1.2007	1.1.2008	1.1.2009	1.4.2009	1.7.2009	01.10.2009
Доля активов в ГУК	95,9	93,3	90,3	88,5	85,3	84,8	84,1
Доля активов в ЧУК	3,0	3,2	3,0	2,3	2,4	2,4	2,6
Доля активов в НПФ	1,1	3,5	6,7	9,2	12,3	12,8	13,3
<i>Итого</i>	100	100	100	100	100	100	100
В том числе доля ЧУК и НПФ	4,1	6,7	9,7	11,5	14,7	15,2	15,9

*Источник:* Показатели управляющих компаний – стоимость чистых активов по данным, публикуемым на сайте ПФР [pfrf.ru](http://pfrf.ru); показатели НПФ – пенсионные накопления по Сводным данным о деятельности НПФ, публикуемым Федеральной службой по финансовым рынкам на сайте [fscm.ru](http://fscm.ru)

### *Инвестирование пенсионных накоплений управляющими компаниями*

Структура инвестиций ГУК и агрегированного инвестиционного портфеля ЧУК, инвестирующих пенсионные накопления по договорам с ПФР, приведена на рис. 66–73 соответственно.

Как видно на рисунках, структура инвестиционных портфелей управляющих компаний на конец II квартала 2009 г. оказалась под сильным влиянием перевода пенсионных взносов за 2007 г. из ПФР, которые на отчетную дату оставались на банковских счетах управляющих компаний, поскольку они не успели разместить их в ценные бумаги. Доля ценных бумаг технически упала в инвестиционном портфеле как ГУК, так и ЧУК, а доля средств в кредитных организациях превысила действовавшее в это время ограничение в 20% инвестиционного портфеля. Затем, в течение III квартала, в ЧУК доля средств на счетах в банках упала до 3%, а в ГУК осталась близкой к предельному значению (18,8% по состоянию на конец III квартала).



Рис. 66. Структура инвестиционного портфеля ГУК по состоянию на конец 2008 г.



Рис. 67. Структура инвестиционного портфеля ГУК по состоянию на конец I квартала 2009 г.

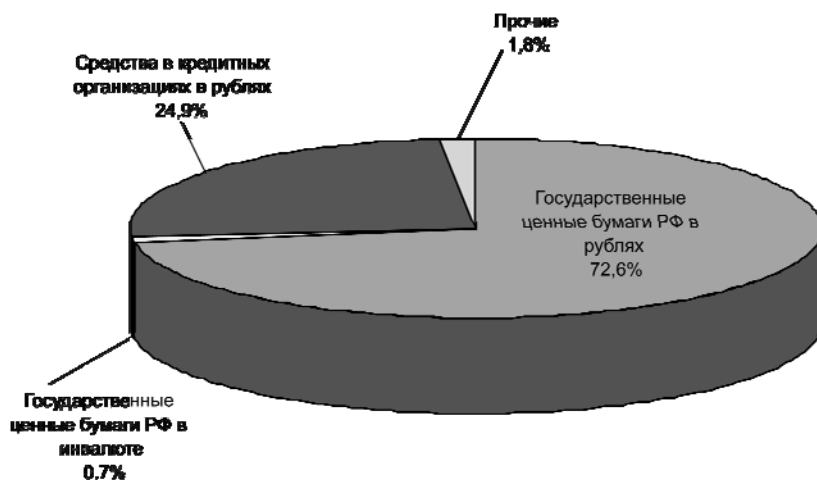


Рис. 68. Структура инвестиционного портфеля ГУК по состоянию на конец II квартала 2009 г.



Рис. 69. Структура инвестиционного портфеля ГУК по состоянию на конец III квартала 2009 г.

**Инвестиции ГУК.** Доля инвестиций в облигации внешних займов РФ в инвестиционном портфеле ГУК в течение 2009 г. колебалась от 0,7 до 1,1%. Доля основного инструмента, в которые ГУК инвестирует пенсионные накопления, – облигаций внутренних займов правительства РФ – снизилась с 96,4% в начале года до 78,7% по состоянию на конец III квартала.

Наибольший интерес с точки зрения инвестирования пенсионных накоплений ГУК представляет IV квартал, поскольку в III квартале нормативная база инвестирования пенсионных накоплений претерпела ряд изменений. Были приняты поправки в ФЗ-111 «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», расширяющие набор инструментов, доступных для инвестирования пенсионных накоплений, в том числе инвестирования средств пенсион-

ных накоплений, формируемых в пользу застрахованных лиц, не выбравших управляющую компанию.

Пенсионные накопления, находившиеся в доверительном управлении ГУК, были разделены на два портфеля: опция по умолчанию и еще более консервативная опция – для застрахованных лиц, которые хотят ограничиться инвестициями в государственные ценные бумаги. Соответствующие заявления застрахованные лица должны были подать до конца сентября. В отсутствие массовой разъяснительной кампании число поданных заявлений оказалось небольшим, и в консервативный инвестиционный портфель ГУК было передано менее 1 млрд руб. Таким образом, основная часть средств пенсионных накоплений оказалась сосредоточена в инвестиционном портфеле по умолчанию (так называемом расширенном портфеле), набор разрешенных инструментов для которого был увеличен начиная с ноября 2009 г.

К концу 2009 г. в расширенном инвестиционном портфеле продолжали доминировать государственные ценные бумаги: их доля составила 80,5%. Доля новых инструментов составила около 6% (облигации российских хозяйственных обществ – 1,6%, облигации с ипотечным покрытием – 2,1%, депозиты в банках – 1,4%). При этом доля средств на расчетных счетах в кредитных организациях снизилась незначительно по сравнению с концом III квартала и составила 12,8%.

**Инвестиции ЧУК.** Динамика российского фондового рынка в 2009 г. в целом складывалась благоприятно для инвестирования пенсионных накоплений. По индексу ММВБ за год рост составил 122%. За I квартал 2009 г. рост рынка акций по индексу ММВБ-10<sup>1</sup> составил 23%, что должно было положительно сказаться на динамике стоимости активов тех ЧУК, которые имели относительно высокую долю акций в инвестиционных портфелях и решили не фиксировать убытки. Однако в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК доля акций выросла гораздо меньше, чем если бы компании сохраняли акции в портфелях. Как показывает сравнение данных на *рис. 70* и *71*, повышение доли акций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК за этот период составило только 1,2 п.п.

Среди инструментов с постоянной доходностью в наибольшей степени за I квартал 2009 г. снизилась доля корпоративных облигаций (с 43,2 до 40,8%), доля субфедеральных облигаций также упала. В то же время управляющие компании увеличили вложения в рублевые государственные ценные бумаги РФ, доля которых в среднем выросла с 4,8 до 5,2%. Но в наибольшей степени увеличилась доля «прочих активов», в составе которых основная часть приходится на денежные средства на счетах у брокеров. Доля банковских депозитов упала за I квартал на 1,3 п.п.

---

<sup>1</sup> Хотя это более узкий индикатор динамики фондового рынка, чем основные российские биржевые индексы (индекс ММВБ и индекс РТС), индекс ММВБ-10 в силу своего состава лучше отражает динамику цен тех акций, в которые могут инвестироваться пенсионные накопления. Кроме того, в отличие от индекса РТС, он рассчитывается по ценам в рублях. Однако не все компании, по которым рассчитывается индекс, включены в котировальные листы высшего уровня российских бирж, и соответственно часть из них недоступна для инвестиций пенсионных накоплений.

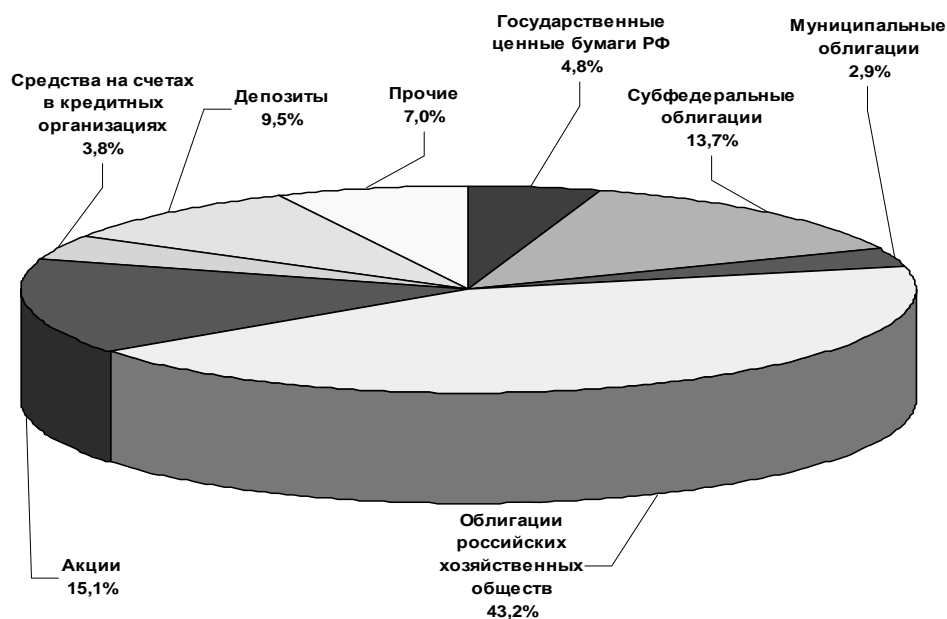


Рис. 70. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец 2008 г.

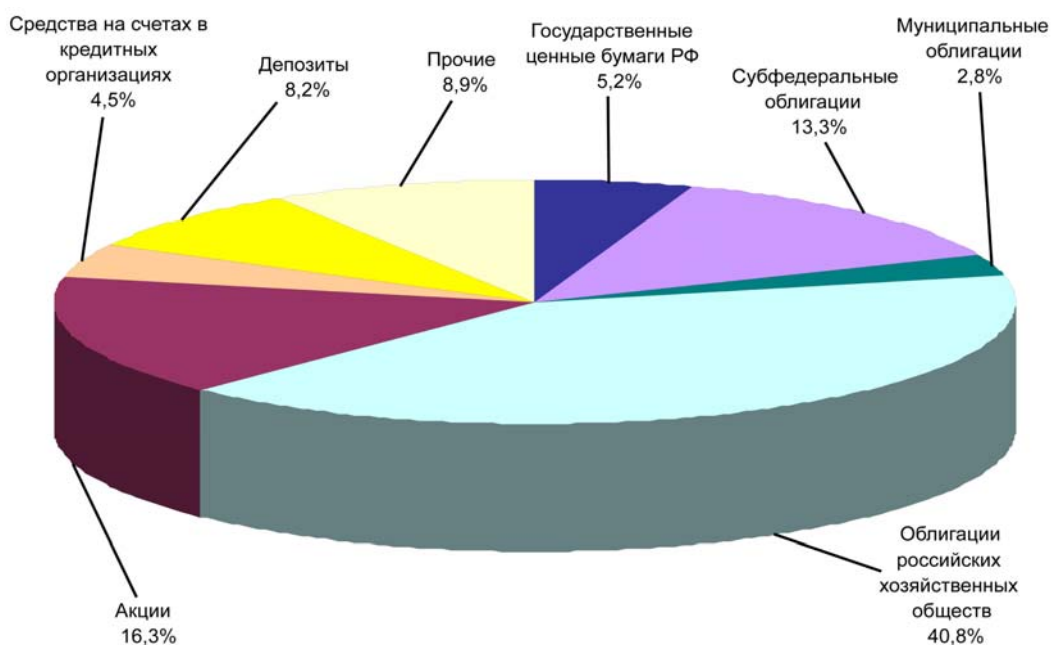


Рис. 71. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец I квартала 2009 г.

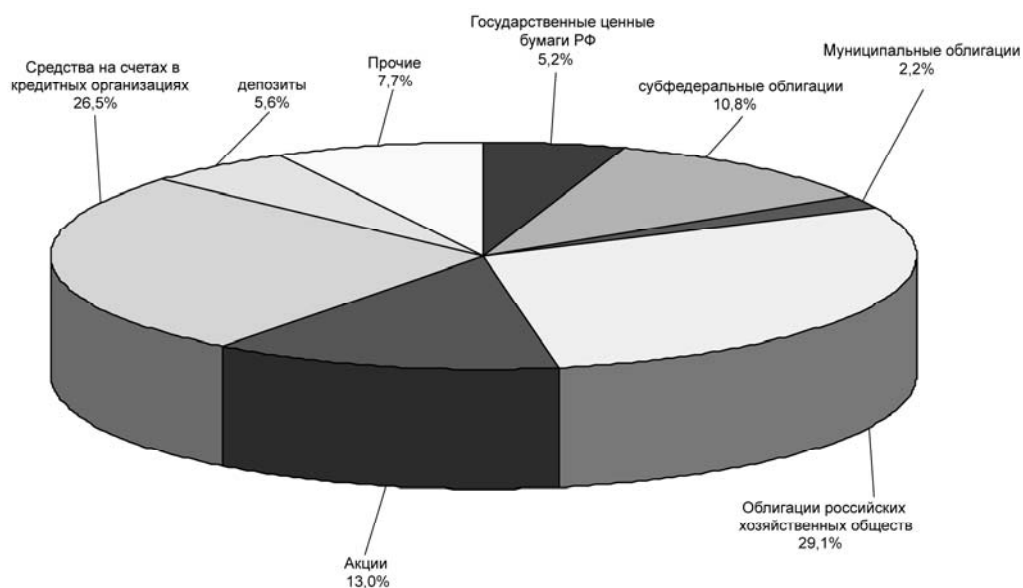


Рис. 72. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец II квартала 2009 г.

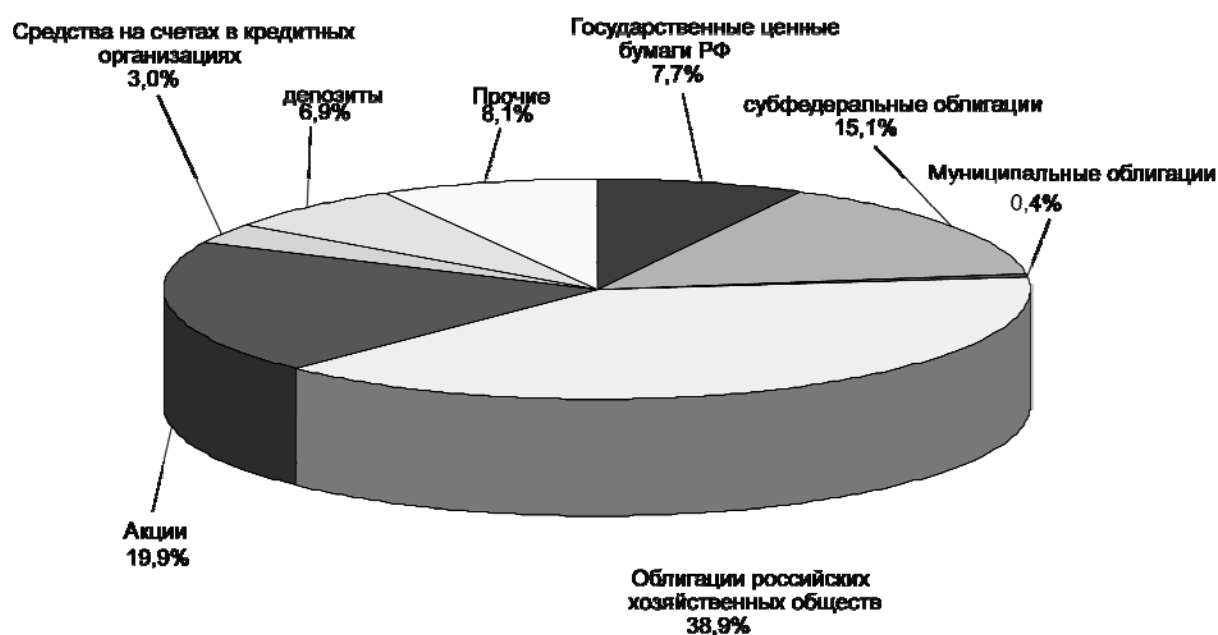


Рис. 73. Структура инвестиционных портфелей частных управляющих компаний по состоянию на конец III квартала 2009 г.

К концу III квартала доля акций в агрегированном инвестиционном портфеле ЧУК повысилась до 19,9% (против 15,1% на начало года). Одновременно ЧУК продолжали увеличивать инвестиции в федеральные долговые облигации (их доля повысилась за

три квартала с 4,8 до 7,7%). При этом несколько снизилась доля корпоративных облигаций (с 43,2 до 38,9%) и депозитов в банках (с 9,5 до 6,2%).

В конце года некоторое влияние на структуру инвестиционных портфелей ЧУК начали оказывать изменения в законодательстве об инвестировании пенсионных накоплений, произошедшие III–IV кварталах 2009 г. *табл. 30.*

*Таблица 30*

**Разрешенные активы и максимальные ограничения для инвестиционного портфеля управляющей компании, выбранной застрахованным лицом**

Активы	Ограничение в процентах от активов, не более
Государственные ценные бумаги Российской Федерации	Нет
Государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации и муниципальные облигации	40
Облигации российских хозяйственных обществ	80
Акции российских эмитентов	65
Ипотечные ценные бумаги, выпущенные в соответствии с законодательством об ипотечных ценных бумагах	40
Депозиты и денежные средства на счетах в банках	80
Паи (акции, доли) индексных инвестиционных фондов, размещающих средства в ценные бумаги иностранных эмитентов	20
Облигации международных финансовых организаций	20

*Другие количественные ограничения*

Активы	Ограничение, не более
Ценные бумаги одного эмитента или группы связанных эмитентов, за исключением государственных ценных бумаг Российской Федерации, ценных бумаг, обязательства по которым гарантированы Российской Федерацией, а также ипотечных ценных бумаг	10% активов
Депозиты в кредитной организации и ценные бумаги, эмитированные этой кредитной организацией	25% активов
Ценные бумаги, эмитированные аффилированными лицами управляющей компании и специализированного депозитария	10% активов
Депозиты в кредитных организациях, аффилированных с управляющей компанией	20% активов
Акции одного эмитента	10% капитализации эмитента
Облигации одного эмитента, за исключением государственных ценных бумаг Российской Федерации, ценных бумаг, обязательства по которым гарантированы Российской Федерацией, а также ипотечных ценных бумаг	20% совокупного объема облигаций эмитента в обращении
Ценные бумаги одного эмитента в совокупном инвестиционном портфеле, за исключением государственных ценных бумаг Российской Федерации, ценных бумаг, обязательства по которым гарантированы Российской Федерацией, а также ипотечных ценных бумаг	50% совокупного объема находящихся в обращении ценных бумаг одного эмитента

*Доходность инвестиций*

По результатам I квартала 2009 г. доходность пенсионных накоплений, инвестированных ГУК, оказалась отрицательной (–7,2%), что было обусловлено в основном неблагоприятной динамикой цен на облигации внутренних займов РФ в этот период. Впрочем, за более длительный период доходность пенсионных накоплений, инвестированных ГУК, осталась положительной. Максимальный период, за который публикует данные ПФР, составляет три года. За это время среднегодовая доходность инвестиций ГУК составила 2,9%. Более высокий результат за этот период смогли показать только шесть инвестиционных портфелей ЧУК.

По результатам II квартала 2009 г. номинальная доходность пенсионных накоплений, инвестированных ГУК, вернулась в положительную зону (3,2% в годовом исчислении за первую половину года) в основном благодаря благоприятной динамике цен на

облигации внутренних займов РФ в этот период. Переоценка бумаг принесла во II квартале 9,5 млрд руб., купонный доход по ОФЗ составил 1,6 млрд руб.

Доходность инвестиций ГУК за три квартала прошедшего года в годовом исчислении составила 4,1%, а за три года 3,4%. Такой результат отодвинул ВЭБ на 21-е место среди инвестиционных портфелей управляющих компаний, инвестирующих пенсионные накопления по договорам доверительного управления с ПФР (по итогам 2008 г. ВЭБ по этому показателю занимал 8-е место, показав доходность в 3,7%).

По результатам III квартала прошедшего года ЧУК в большинстве показали более высокий уровень доходности инвестиций, чем ГУК. По результатам I квартала отрицательную доходность имели только три ЧУК, одна из которых (ФБ «АВГУСТ УК») только приступила к доверительному управлению пенсионными накоплениями. Доходность остальных варьировала в интервале от 7 до 88,7% в годовом выражении. Средний показатель составил 32% в годовом выражении<sup>1</sup>.

Доходность инвестиций ЧУК за первую половину 2009 г. составила в среднем 34,4% в годовом выражении. По итогам трехлетнего периода к положительной номинальной доходности вернулись 33 ЧУК. В III квартале 2009 г. результаты инвестирования ЧУК изменились незначительно. За период с начала года 36 компаний перешли из отрицательной зоны по итогам предыдущих трех лет в положительную. При этом инвестиционные портфели лидеров по доходности относились к числу средних и мелких (при средней сумме активов под управлением по состоянию на конец III квартала 231 млн руб. активы инвестиционных портфелей с самой высокой доходностью за предшествующие три года варьировали от 124 млн руб. у УК «Портфельные инвестиции» до 3 млн руб. в инвестиционном портфеле «консервативного сохранения капитала» УК «Тринфико») (рис. 69).

Таблица 31

**Управляющие компании – лидеры по доходности инвестирования пенсионных накоплений**

Место по итогам трех кв. 2009 г.	Управляющие компании	Доходность инвестирования пенсионных накоплений, % годовых		
		за 3 года (IV кв. 2006 – III кв. 2009 г.)	за III кв. 2009 г.	за 12 месяцев (IV кв. 2008 – III кв. 2009 г.)
1	Открытие	11,44	30,38	20,64
2	Портфельные инвестиции	9,82	94,08	41,45
3	«Тринфико», ИП* долгосрочного роста	8,99	135,16	57,7
4	«ТринфикоК», ИПсбалансированный	8,85	71,22	38,97
5	«ТРИНФИКО», ИП консервативного сохранения капитала	7,4	21,73	13,71
21	ВЭБ	3,41	4,08	1,09

\* ИП – инвестиционный портфель.

<sup>1</sup> Относительно средней стоимости чистых активов, рассчитанной в соответствии с требованиями ст. 16 Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».



### 2.4.11. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

#### *Динамика развития рынка*

По итогам 2009 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 329,3 млрд руб. (0,84% ВВП). По сравнению с 2008 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета увеличился по отношению к ВВП в семь раз. Так, в 2008 г. дефицит территориальных бюджетов составил 48,7 млрд руб. (0,12% ВВП).

В 2009 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 276,9 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 39,7 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с дефицитом 0,07 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 18,9 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 6,2 млрд руб.

В 2008 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 38,2 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 13,2 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга – с профицитом в 0,1 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 2,7 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 5,2 млрд руб.

*Таблица 32*

#### **Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам (в %)**

Год	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты*
2009	-5,3	-5,3
2008	-0,7	-0,7
2007	0,8	0,6
2006	3,7	4,4
2005	1,6	2,3
2004	1,1	1,6
2003	-2,6	-2,3
2002	-2,7	-3,0

\* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

*Таблица 33*

#### **Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам в 2007–2009 гг. (в %)**

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и г. Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2009	-0,63	-3,32	-1,88	2,63
2008	-1,47	1,09	-0,26	2,72
2007	5,34	1,23	-0,04	2,34

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

По состоянию на 1 января 2010 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет в 61 субъектах РФ (в 2008 г. – в 45 регионах), суммарный объем которого со-

ставил 377,9 млрд руб., или 7,8% от доходной части их бюджетов (в 2008 г. – 132,7 млрд руб., или 3,1%).

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 6,4% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее отношение бюджетного дефицита к доходной части бюджета было достигнуто в Астраханской области – 16,7%, в Вологодской области – 16,1%, Нижегородской области – 15,2%, Республике Северная Осетия (Алания) – 14,9%, Москве – 14,4%. Более половины (53,4%) суммарного дефицита пришлось на 5 субъектов Российской Федерации: Москву – 38,6%, или 145,7 млрд руб., Красноярский край – 4,4%, или 16,5 млрд руб., Нижегородскую область – 3,9%, или 14,8 млрд руб., Московскую область – 3,7%, или 12,4 млрд руб., и Республику Татарстан – 3,2%, или 12,1 млрд руб. (табл. 36).

С профицитом в 2009 г. был сведен консолидированный бюджет в 22 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 39 в 2008 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 48,6 млрд руб., или 3,9% от величины доходной части их бюджетов (в 2008 г. – 84,0 млрд руб., или 3,9% доходной части их бюджетов). Медианное значение бюджетного профицита составило 1,8% доходной части бюджета.

Наибольшее отношение профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Чукотском АО – 22,9%, Ямало-Ненецком АО – 13,7%, Приморском крае – 12,7%. Около трех четвертей (72,6%) суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили 4 субъекта Российской Федерации: Ямало-Ненецкий АО – 25,0%, или 12,1 млрд руб., Приморский край – 24,9%, или 12,1 млрд руб., Иркутская область – 12,5%, или 6,0 млрд руб., Чукотский АО – 10,3%, или 5,0 млрд руб.

### *Изменение структуры накопленного долга*

Величина накопленного долга консолидированного регионального бюджета по осуществляемым заимствованиям увеличилась в 2009 г. на 289 632,6 млн руб., или 0,74% ВВП (табл. 34). Внешняя задолженность региональных консолидированных бюджетов сократилась на 61,3 млн руб., внутренняя – возросла на 289 693,9 млн руб.

Таблица 34

### **Чистые заимствования региональных и местных бюджетов (в % ВВП)**

Год	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,33	0,15	-0,29	-0,04	0,47	0,37	0,26	0,09	0,21	0,17	0,29	0,74
В том числе:												
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,09	-0,11	-0,03	0,04	0,12	-0,1	-0,02	-0,03	-0,04	-0,01	0,03	0,33
субфедеральные (муниципальные) облигации	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08	0,17	0,24
прочие заимствования	0,43	0,31	0,01	-0,02	0,19	0,6	...	0,03	0,11	0,10	0,09	0,17

Источник: расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

### Структура заимствований

Общий объем заимствований регионального консолидированного бюджета в 2009 г. составил 634 384,2 млн руб., из них внешних – 716,9 млн руб. Единственным регионом – получателем внешних займов, как и в 2008 г., стала Республика Башкортостан.

Суммарный объем внутренних заимствований регионов и муниципалитетов составил 633 667,3 млн руб. Крупнейшими заемщиками на внутреннем рынке стали: Москва – 128,4 млрд руб., Московская область – 86,1 млрд руб., Республика Татарстан – 37,7 млрд руб., Нижегородская область – 31,1 млрд руб., Омская область – 26,1 млрд руб., на которые суммарно пришлось 48,8% заимствований. По сравнению с 2008 г. объем внутренних заимствований в номинальном выражении вырос на 224 588,9 млн руб., или на 54,9% (54,5% в реальном выражении).

В общем объеме внутренних заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 24,9%, на ссуды из вышестоящих бюджетов – 26,9%, на прочие заимствования (в первую очередь банковские кредиты) – 48,2%.

Наиболее значимым изменением в структуре заимствований региональных бюджетов стал относительный рост межбюджетных заимствований – доля бюджетных ссуд выросла с 5,0 до 31,5% заимствований бюджетов субъектов Федерации, при этом доля эмиссий ценных бумаг сократилась с 51,9 до 28,5% (табл. 35).

Таблица 35

### Структура внутренних заимствований субнациональных бюджетов (в %)

	2009			2008			2007		
	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты	Региональный консолидированный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
Эмиссия ценных бумаг	24,9	28,5	4,4	43,7	51,9	1,9	32,1	39,5	7,1
Бюджетные ссуды	26,9	31,5	0,4	5,0	5,9	0,2	3,8	4,9	0,1
Иные заимствования	48,2	40,0	95,3	51,4	42,6	97,8	64,2	55,6	92,8

Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Вологодская область – 13,3%, Костромская область – 12,6, Тверская область – 12,4, Нижегородская область – 12,3, Москва – 10,6, Московская область – 10,1, Архангельская область – 10,1% (табл. 36).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Москва – 107,5 млрд руб., Московская область – 31,8 млрд руб., Республика Татарстан – 13,5 руб.

В наибольшей степени накопленный долг сократили: Иркутская область – на 3,7 млрд руб., Чукотский АО – на 2,3 млрд руб., Камчатский край – на 1,2 млрд руб., Республика Бурятия – на 1,2 млрд руб.

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов  
Российской Федерации в 2009 г.**

	Доходы бюджета (тыс. руб.)	Дефицит (профицит) бюджета (тыс. руб.)	Отношение дефицита (профицита) к доходам, %	Привлеченные заемные средства к доходам, %	Чистое заимствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствований к доходам, %	Чистые заимствования к дефициту (профициту), %
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Центральный федеральный округ</b>							
Белгородская область	55 738 185 303,83	4 141 897 456,85	7,43	11,39	6,51	4,88	70,96
Брянская область	31 387 002 926,04	751 373 767,42	2,39	20,32	5,22	15,10	-619,57
Владимирская область	40 718 207 912,09	82 561 357,90	0,20	0,77	0,16	0,61	-18,36
Воронежская область	59 451 332 291,40	2 706 629 885,81	4,55	7,32	4,51	2,81	125,77
Ивановская область	28 425 263 857,34	1 353 777 363,99	4,76	6,67	3,72	2,95	79,64
Тверская область	45 786 911 371,16	5 704 309 284,79	12,46	20,95	12,43	8,53	153,77
Калужская область	31 141 992 450,89	-178 932 348,10	-0,57	6,37	-0,69	7,06	-11,03
Костромская область	18 415 962 648,28	2 314 160 317,79	12,57	33,54	12,59	20,96	79,21
Курская область	30 979 830 613,95	431 742 233,15	1,39	1,41	1,34	0,06	56,31
Липецкая область	36 493 848 633,88	77 425 825,09	0,21	2,26	0,20	2,07	2,53
Московская область	314 250 834 941,90	4 732 199 172,27	1,51	27,39	10,12	17,27	249,97
Орловская область	20 033 044 293,12	463 251 675,32	2,31	2,77	1,75	1,02	56,89
Рязанская область	31 841 054 833,59	2 775 178 399,94	8,72	36,26	9,39	26,87	87,68
Смоленская область	24 785 738 746,23	2 472 960 106,67	9,98	23,23	9,86	13,37	150,52
Тамбовская область	30 799 195 183,46	254 460 126,62	0,83	10,90	0,98	9,92	-55,98
Тульская область	40 522 277 745,69	3 345 337 177,76	8,26	21,18	7,43	13,75	103,76
Ярославская область	52 085 863 047,90	1 258 676 839,39	2,42	23,89	1,39	22,51	431,50
г. Москва	1 010 681 522 136,46	131 955 702 354,54	13,06	12,70	10,63	2,07	73,75
<b>Итого</b>	<b>1 903 538 068 937,21</b>	<b>164 642 710 997,20</b>	<b>8,65</b>	<b>15,50</b>	<b>8,74</b>	<b>6,75</b>	<b>89,15</b>
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>							
Республика Карелия	25 759 648 044,26	2 305 402 787,29	8,95	20,72	8,44	12,28	63,92
Республика Коми	45 363 728 617,86	2 850 722 228,58	6,28	6,83	6,25	0,58	269,50
Архангельская область	49 264 374 992,61	5 011 886 155,35	10,17	27,01	10,14	16,87	77,78
Вологодская область	40 127 334 567,89	5 451 558 165,63	13,59	15,92	13,31	2,61	82,70
Калининградская область	42 059 247 911,19	-307 246 060,73	-0,73	5,40	0,68	4,72	-10,77
Ленинградская область	62 356 683 976,42	1 566 942 046,21	2,51	1,71	1,55	0,16	21,29
Мурманская область	46 315 152 524,15	4 126 113 121,82	8,91	11,56	8,75	2,81	158,06

**Раздел 2**  
Денежно-кредитная и бюджетная сферы

*Продолжение таблицы 36*

1	2	3	4	5	6	7	8
Новгородская область	23 657 894 733,01	1 008 244 977,70	4,26	6,51	4,13	2,38	59,04
Псковская область	19 824 310 562,43	55 545 966,46	0,28	0,65	0,17	0,49	4,39
г. Санкт-Петербург	319 796 900 044,13	6 721 153 341,07	2,10	0,51	0,50	0,01	24,82
Ненецкий АО	9 463 669 651,52	54 183 204,47	0,57	0,34	0,34	0,00	5,09
<b>Итого</b>	<b>683 988 945 625,47</b>	<b>28 844 505 933,85</b>	<b>4,22</b>	<b>5,87</b>	<b>3,40</b>	<b>2,47</b>	<b>74,63</b>
<b>Южный федеральный округ</b>							
Республика Дагестан	64 422 824 659,08	-105 389 478,46	-0,16	0,47	-0,31	0,78	-6,29
Кабардино-Балкарская Республика	22 532 343 177,94	-481 387 007,70	-2,14	4,07	-2,63	6,70	282,27
Республика Калмыкия	9 517 889 145,16	258 982 513,48	2,72	6,56	2,70	3,86	42,15
Республика Северная Осетия – Алания	17 100 779 668,73	1 059 717 500,84	6,20	21,68	5,84	15,84	39,29
Республика Ингушетия	14 525 128 927,17	17 498 284,00	0,12	0,41	0,41	0,00	9,18
Краснодарский край	152 407 324 750,44	2 061 944 122,13	1,35	3,39	1,10	2,28	83,42
Ставропольский край	65 431 602 771,45	4 525 768 989,04	6,92	7,33	6,88	0,45	66,27
Астраханская область	28 601 743 867,17	2 810 981 780,17	9,83	52,51	9,75	42,76	58,42
Волгоградская область	69 188 124 673,82	4 061 254 191,06	5,87	16,94	5,57	11,37	72,39
Ростовская область	112 416 246 536,20	3 033 842 816,80	2,70	2,34	2,34	0,00	52,74
Республика Адыгея (Адыгея)	12 278 164 926,59	476 407 531,90	3,88	7,20	3,45	3,75	39,68
Карачаево-Черкесская Республика	12 330 470 530,69	316 130 455,82	2,56	8,27	2,52	5,76	84,42
Чеченская Республика	65 258 784 941,45	1 395 900 000,00	2,14	3,44	3,21	0,23	23,83
<b>Итого</b>	<b>646 011 428 575,89</b>	<b>19 431 651 699,08</b>	<b>3,01</b>	<b>7,60</b>	<b>2,91</b>	<b>4,69</b>	<b>45,99</b>
<b>Приволжский федеральный округ</b>							
Республика Башкортостан	114 095 746 177,27	1 048 294 370,17	0,92	4,25	2,88	2,00	97,62
Республика Марий Эл	17 100 732 333,60	683 851 463,21	4,00	15,16	3,56	11,60	106,79
Республика Мордовия	28 438 902 589,61	463 766 776,33	1,63	5,77	1,08	4,69	-154,66
Республика Татарстан (Татарстан)	140 636 971 609,40	13 859 096 321,09	9,85	26,80	9,59	17,22	111,50
Удмуртская Республика	41 325 619 958,27	3 869 225 490,95	9,36	13,92	8,42	5,50	99,67
Чувашская Республика – Чувашия	33 717 656 115,22	1 374 597 048,24	4,08	9,29	3,30	5,98	126,08
Нижегородская область	97 391 066 292,50	12 050 201 127,91	12,37	31,91	12,31	19,60	81,13
Кировская область	38 790 861 575,24	1 951 208 953,44	5,03	11,72	4,80	6,92	57,72
Самарская область	100 869 798 357,36	11 266 416 099,43	11,17	6,95	4,70	2,25	50,97

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2009 году**  
тенденции и перспективы

*Продолжение таблицы 36*

1	2	3	4	5	6	7	8
Оренбургская область	64 436 217 155,39	317 724 805,41	0,49	0,63	0,29	0,34	-110,91
Пензенская область	36 635 622 192,36	1 849 468 483,76	5,05	17,77	4,99	12,78	65,80
Пермский край	94 754 274 520,18	9 521 684 835,07	10,05	0,42	-0,73	1,15	-12,85
Саратовская область	66 219 939 658,84	6 120 478 998,35	9,24	21,93	9,28	12,66	86,45
Ульяновская область	35 935 296 937,92	1 037 769 724,21	2,89	5,93	2,72	3,22	-616,66
<b>Итого</b>	<b>910 348 705 473,16</b>	<b>65 413 784 497,57</b>	<b>7,19</b>	<b>13,43</b>	<b>5,42</b>	<b>8,09</b>	<b>78,96</b>
<b>Уральский федеральный округ</b>							
Курганская область	26 609 955 616,41	278 494 439,00	1,05	4,13	1,00	3,13	236,13
Свердловская область	139 547 962 746,17	4 566 949 161,57	3,27	4,21	3,07	1,15	101,32
Тюменская область	125 986 129 061,88	9 069 466 515,23	7,20	0,02	0,01	0,00	0,22
Челябинская область	88 251 628 590,05	3 198 267 307,95	3,62	5,05	3,51	1,53	63,33
Ханты-Мансийский АО	152 434 194 732,71	8 100 391 235,13	5,31	5,25	4,88	0,36	-422,45
Ямало-Ненецкий АО	88 833 384 569,03	-266 527 432,49	-0,30	0,17	-0,10	0,27	0,74
<b>Итого</b>	<b>621 663 255 316,25</b>	<b>24 947 041 226,39</b>	<b>4,01</b>	<b>3,15</b>	<b>2,42</b>	<b>0,74</b>	<b>421,54</b>
<b>Сибирский федеральный округ</b>							
Республика Бурятия	40 589 657 386,54	-1 184 997 912,19	-2,92	7,80	-2,98	10,78	179,23
Республика Тыва	15 709 466 795,90	32 967 603,45	0,21	0,23	0,20	0,04	4 314,94
Алтайский край	65 513 407 539,48	1 878 131 229,90	2,87	3,05	-0,09	3,14	-8,49
Красноярский край	155 429 378 758,06	10 253 929 464,12	6,60	9,87	6,44	3,43	60,71
Иркутская область	88 570 706 990,67	-3 683 909 020,37	-4,16	10,89	-4,15	15,04	60,83
Кемеровская область	100 372 700 771,87	4 908 780 065,61	4,89	8,86	5,60	3,27	95,11
Новосибирская область	87 021 307 853,39	1 513 384 203,57	1,74	7,31	1,28	6,03	27,52
Омская область	53 936 075 350,84	4 216 251 116,18	7,82	48,45	7,81	40,64	110,41
Томская область	39 355 954 683,63	-262 992 335,63	-0,67	27,21	-0,81	28,01	-226,36
Республика Алтай	13 455 207 734,57	435 512 296,17	3,24	7,30	2,99	4,31	-56,02
Республика Хакасия	17 329 509 170,82	809 185 150,66	4,67	5,41	4,61	0,80	111,81
Забайкальский край	40 786 572 406,14	442 092 269,18	1,08	6,02	1,03	4,99	-141,18
<b>Итого</b>	<b>718 069 945 441,91</b>	<b>19 358 334 130,65</b>	<b>2,70</b>	<b>12,07</b>	<b>2,41</b>	<b>9,65</b>	<b>72,13</b>
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>							
Республика Саха (Якутия)	92 687 661 919,53	-508 119 447,75	-0,55	2,74	-1,64	4,38	75,82
Приморский край	95 290 220 866,21	1 018 820 122,19	1,07	1,64	0,79	0,85	-6,26
Хабаровский край	62 797 548 838,51	1 984 986 218,15	3,16	2,95	2,54	0,42	56,92
Амурская область	40 216 389 681,58	1 469 911 098,08	3,66	7,13	3,22	3,91	132,28
Камчатский край	38 529 006 297,27	-887 766 604,30	-2,30	14,37	-3,23	17,60	174,88
Магаданская область	19 235 725 132,52	238 777 374,59	1,24	5,80	0,77	5,03	-17,60
Сахалинская область	61 255 013 640,17	681 905 507,12	1,11	4,28	1,20	3,08	-30,23

*Продолжение таблицы 36*

1	2	3	4	5	6	7	8
Еврейская АО	8 655 027 425,94	-48 699 734,43	-0,56	0,00	-0,37	0,37	12,43
Чукотский АО	21 916 647 109,90	-4 229 502 807,13	-19,30	13,00	-10,43	23,43	45,49
Итого	440 583 240 911,63	-279 688 273,48	-0,06	4,75	-0,13	4,88	2,86
<b>Итого</b>	<b>5 924 203 590 281,52</b>	<b>322 358 340 211,26</b>	<b>5,44</b>	<b>10,70</b>	<b>4,89</b>	<b>5,82</b>	<b>87,96</b>
<b>Российская Фе- дерация</b>							

*Источник:* расчеты ИЭПП на основе данных Минфина РФ.

### **Внутренние облигационные займы**

В 2009 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 10 субъектов Федерации и 5 муниципальных образований (по сравнению с 24 регионами и 7 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2008 г.).

Общий объем размещаемых облигаций составил в 2009 г. 158,1 млрд руб. по сравнению со 178,6 млрд руб. в 2008 г. (сокращение в номинальном выражении на 20,5 млрд руб., или на 18,6% в реальном выражении). За год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций снизился с 0,43 до 0,41% ВВП (*табл. 37*).

*Таблица 37*

### **Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг (в % к ВВП)**

Год	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Выпуск	0,63	0,77	0,47	0,31	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47	0,37	0,28	0,26	0,43	0,41
Погашение	0,47	0,56	0,48	0,36	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19	0,28	0,14	0,18	0,26	0,16
Чистое финансирование	0,16	0,22	-0,01	-0,05	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08	0,17	0,24

*Источник:* расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

Проспекты эмиссии в Минфине РФ в 2009 г. зарегистрировали: Республика Чувашия, Республика Карелия, Красноярский край, Москва, Волгоградская, Нижегородская, Тверская, Самарская области, Ханты-Мансийский АО, Красноярск, Волгоград, Казань, г. Электросталь Московской области, Смоленск.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Москва – 115,5 млрд руб., или 73,0% от объема суммарной эмиссии территорий, Красноярский край – 10,4 млрд руб., или 6,6%, Ханты-Мансийский АО – 6,0 млрд руб., или 3,8%, Московская область – 3,4 млрд руб., или 2,2%. Таким образом, на 4 крупнейших эмитента пришлось 85,5% от общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Также крупные объемы эмиссии разместили Тверская область – 3,5 млрд руб., Нижегородская область – 3,0 млрд руб., Томская область – 2,8 млрд руб., Волгоградская область – 2,4 млрд руб., Республика Татарстан – 2,0 млрд руб., Ярославская область – 1,9 млрд руб. (*табл. 38*).

Таблица 38

**Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2009 г.**

Субъект Федерации	Объем эмиссии (тыс. руб.)	Доля эмитента в общем объеме эмиссии (в %)	Объем эмиссии к внут- ренним заимствованиям (в %)
<b>Центральный федеральный округ</b>			
Белгородская область	538 633,2	0,3	8,5
Тверская область	3 000 000,0	1,9	31,3
Костромская область	1 222 109,2	0,8	19,8
Московская область	3 431 367,4	2,2	4,0
Ярославская область	1 861 822,0	1,2	15,0
Москва	115 420 335,5	73,0	89,9
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>			
Республика Карелия	1 000 000,0	0,6	18,7
<b>Южный федеральный округ</b>			
Республика Калмыкия	74 094,0	...	11,9
Волгоградская область	2 446 680,0	1,5	20,9
<b>Приволжский федеральный округ</b>			
Республика Татарстан (Татарстан)	2 000 000,0	1,3	5,3
Удмуртская Республика	919 740,0	0,6	16,0
Нижегородская область	3 000 000,0	1,9	9,7
Самарская область	2 425 000,0	1,5	34,6
<b>Уральский федеральный округ</b>			
Ханты-Мансийский АО	6 000 000,0	3,8	75,0
<b>Сибирский федеральный округ</b>			
Красноярский край	10 369 900,0	6,6	67,6
Иркутская область	1 566 640,0	1,0	16,2
Томская область	2 837 713,0	1,8	26,5
<b>Российская Федерация – итого:</b>	<b>158 114 034,3</b>	<b>100</b>	<b>25,0</b>

Источник: расчеты ИЭПП по данным Минфина РФ.

К настоящему времени высокий уровень секьюритизации наблюдается преимущественно у наиболее крупных эмитентов: Москвы – 89,9%, Ханты-Мансийского АО – 75,0%, Красноярского края – 67,6%

Суммарный объем чистых заимствований на рынке региональных ценных бумаг составил в 2009 г. 97,9 млрд руб., увеличившись на 24,9 млрд руб. (23,3% с 2008 г. в реальном выражении). В то же время объем погашаемых муниципальных облигаций превысил объем вновь размещенных на 2,5 млрд руб. (табл. 39).



Таблица 39

**Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных  
и муниципальных ценных бумаг (тыс. руб.)**

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
<b>2009</b>			
Чистые заимствования	95 457 576,8	97 916 509,1	–2 458 932,3
Привлечение средств	158 114 034,3	153 992 570,1	4 121 464,2
Погашение основной суммы задолженности	62 656 457,5	56 076 061,0	6 580 396,5
<b>2008</b>			
Чистые заимствования	68 851 271,9	72 984 947,8	–4 133 675,9
Привлечение средств	178 565 731,4	177 324 359,3	1 241 372,1
Погашение основной суммы задолженности	109 714 459,5	104 339 411,5	5 375 048,0
<b>2007</b>			
Чистые заимствования	25 867 011	23 691 970	2 175 041
Привлечение средств	84 159 197	79 889 761	4 269 436
Погашение основной суммы задолженности	58 292 185	56 197 791	2 094 394
<b>2006</b>			
Чистые заимствования	36 489 742	35 161 627	1 328 115
Привлечение средств	73 288 653	66 524 832	6 763 820
Погашение основной суммы задолженности	36 798 911	31 363 205	5 435 706
<b>2005</b>			
Чистые заимствования	20 887 596	16 939 894	3 947 703
Привлечение средств	81 220 540	75 016 756	6 203 783
Погашение основной суммы задолженности	60 332 944	58 076 863	2 256 081
<b>2004</b>			
Чистые заимствования	47 880 300	44 470 128	3 410 172
Привлечение средств	79 436 708	74 995 965	4 440 743
Погашение основной суммы задолженности	31 556 408	30 525 837	1 030 571
<b>2003</b>			
Чистые заимствования	41 908 199	40 043 511	1 864 688
Привлечение средств	61 712 635	59 012 901	2 699 734
Погашение основной суммы задолженности	19 804 436	18 969 390	835 046
<b>2002</b>			
Чистые заимствования	17 696 530	17 153 760	542 770
Привлечение средств	29 141 777	28 169 158	972 619
Погашение основной суммы задолженности	11 445 247	11 015 398	429 849
<b>2001</b>			
Чистые заимствования	6 601 447	6 667 592	–66 145
Привлечение средств	15 123 785	14 226 931	896 854
Погашение основной суммы задолженности	8 522 338	7 559 339	962 999
<b>2000</b>			
Чистые заимствования	–1 877 328	–2 286 175	408 847
Привлечение средств	13 042 220	10 090 208	2 952 012
Погашение основной суммы задолженности	14 919 548	12 376 383	2 543 165

Источник: Минфин РФ.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2009 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводят Республика Чувашия, Волгоградская обл., с 2001 г. – Иркутская область, с 2003 г. – Красноярский край (табл. 40).

Таблица 40

**Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2009 гг.**

Эмитент	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Субъекты Федерации</b>											
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Волгоградская обл.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Иркутская обл.			*	*	*	*	*	*	*	*	*
Красноярский край					*	*	*	*	*	*	*
Республика Карелия						*	*	*	*	*	*
Нижегородская область						*	*	*	*	*	*
Тверская обл.				*	*		*	*	*	*	*
Самарская обл.					*		*	*	*	*	*
Москва	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*
Ханты-Мансийский АО				*	*						*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Томская обл.		*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Московская обл.				*	*	*	*	*	*	*	
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*	*	*	*	
Ярославская обл.					*	*	*	*	*	*	
Липецкая область						*	*	*	*	*	
Калужская обл.						*		*	*	*	
Пензенская обл.								*	*	*	
Удмуртская Республика							*		*	*	
Ульяновская обл.									*	*	
Республика Коми		*	*	*	*	*	*	*		*	
Белгородская обл.				*	*		*	*		*	
Курганская обл.								*		*	
Ставропольский край			*							*	
Республика Башкортостан			*	*		*	*	*	*		
Воронежская область						*	*	*	*		
Иркутская обл.								*	*		
Новосибирская обл.	*				*	*	*		*		
Костромская обл.				*	*		*		*		
Краснодарский край						*			*		
Ивановская обл.									*		
Республика Калмыкия									*		
Тульская обл.								*			
Хабаровский край				*	*	*	*				
Кабардино-Балкарская Республика		*					*				
Ленинградская обл.			*	*	*	*					
Ямало-Ненецкий АО					*	*					
Брянская обл.						*					
Мурманская обл.				*	*						
Республика Мордовия				*							
Сахалинская обл.				*							
Курская обл.				*							
Приморский край		*									
<b>Муниципалитеты</b>											
Красноярск					*	*	*		*	*	*
Волгоград	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
Казань							*	*	*	*	*

*Продолжение таблицы 40*

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
г. Электросталь									*		*
Московской области											
Смоленск											*
Томск					*	*		*	*	*	
Липецк								*	*	*	
Магадан								*	*	*	
Братск										*	
Новороссийск										*	
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*	*	*		
Клинский район							*	*	*		
Московской области											
Ногинский район						*		*	*		
Московской области											
Благовещенск								*	*		
Чебоксары	*						*		*		
г. Балашиха									*		
Московской области											
Новосибирск					*	*	*	*			
Одинцовский район							*	*			
Московской области											
Астрахань								*			
Брянск								*			
Воронеж								*			
г. Орехово-Зуево								*			
Московской области									*		
Ярославль											
Южно-Сахалинск					*	*	*				
Новочебоксарск	*		*			*	*				
Ангарск							*				
Вурнарский район							*				
Чувашской Республики								*			
г. Шумерля							*				
Чувашской Республики											
Уфа				*	*	*					
Барнаул						*					
Пермь						*					
Нижний Новгород				*							
Кострома	*	*									
Архангельск	*										
Дзержинский	*										

Источник: Минфин РФ.

### ***Кредитный рейтинг***

В 2009 г. страновой кредитный рейтинг России по обязательствам в иностранной валюте, присваиваемый международными кредитными рейтинговыми агентствами Standard&Poor's и Fitch Ratings, оставался без изменений, составив ВВВ. При этом прогноз динамики рейтинга обоими агентствами был повышен с уровня «негативный» до уровня «стабильный». В первом полугодии 2008 г. по их шкалам уровень кредитного рейтинга составлял ВВВ+ (прогноз позитивный).

В 2009 г. соответственно повышению прогноза странового кредитного рейтинга до уровня «стабильный» агентством Standard&Poor's был повышен прогноз кредитного рейтинга Москвы и Санкт-Петербурга, Томской области. В то же время был пересмотрен в сторону снижения – до уровня «негативный» – прогноз кредитного рейтинга Волгоградской и Вологодской областей, Красноярского края, Новгородской области, Новосибирска, Самарской области, Республики Саха (Якутия), Тверской области.

При этом был приостановлен кредитный рейтинг Московской области, отозван кредитный рейтинг у Калужской области, Республики Татарстан, г. Братска, г. Балашихи, Клинского р-на, г. Омска (табл. 41).

Таблица 41

**Международный кредитный рейтинг Standard&Poor's в I квартале 2010 г.**

Название эмитента	В иностранной валюте / Прогноз	В национальной валюте / Прогноз
<b>Суверенные рейтинги</b>		
Российская Федерация	BBB/Стабильный/	BBB+/Стабильный/
<b>Рейтинги региональных и местных органов власти</b>		
Башкортостан	BB+/Стабильный/	BB+/Стабильный/
Братск	рейтинг отозван	
Волгоградская область	BB-/Негативный/	BB-/Негативный/
Вологодская область	BB-/Негативный/	BB-/Негативный/
Городской округ Балашиха	рейтинг отозван	
Дзержинск	B-/Стабильный/	B-/Стабильный/
Иркутская область	B/Стабильный/	B/Стабильный/
Калужская область	рейтинг отозван	
Клинский район	рейтинг отозван	
Краснодарский край	BB/Стабильный/	BB/Стабильный/
Красноярский край	BB+/Негативный/	BB+/Негативный/
Ленинградская область	BB/Стабильный/	BB/Стабильный/
Москва	BBB/Стабильный/	BBB/Стабильный/
Московская область	рейтинг приостановлен	
Нижний Новгород	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Новгородская область	B/Негативный/	B/Негативный/
Новосибирск	BB-/Негативный/	BB-/Негативный/
Омск	рейтинг отозван	
Самарская область	BB+/Негативный/	BB+/Негативный/
Санкт-Петербург	BBB/Стабильный/	BBB/Стабильный/
Саха (Якутия)	BB-/Негативный/	BB-/Негативный/
Свердловская область	BB/Стабильный/	BB/Стабильный/
Ставропольский край	B+/Стабильный/	B+/Стабильный/
Сургут	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Татарстан	рейтинг отозван	
Тверская область	B+/Негативный/	B+/Негативный/
Томская область	B-/Стабильный/	B-/Стабильный/
Уфа	BB-/Стабильный/	BB-/Стабильный/
Ханты-Мансийский автономный округ	BBB-/Негативный/	BBB-/Негативный/
Ямало-Ненецкий автономный округ	BB+/Стабильный/	BB+/Стабильный/

Источник: Standard&Poor's.

## 2.5. Сценарии социально-экономического развития российской экономики в 2010–2012 гг.

### Исходные условия

В целях анализа устойчивости бюджетной системы РФ нами будут рассматриваться три основных сценария развития внешних и внутренних экономических процессов в среднесрочной перспективе (2009–2012 гг.). Данный период можно однозначно характеризовать как период выхода из кризиса. Необходимо сразу оговориться, что во всех сценариях мы предполагаем сохранение, в целом, основных принципов экономической политики правительства РФ, независимо от динамики экономических показателей и конъюнктуры внешних рынков, а также хода предвыборной кампании 2011–2012 гг.

К числу наиболее вероятных нами отнесены следующие сценарии:

1. Инерционный сценарий;
2. Сценарий быстрого выхода из кризиса;
3. Сценарий затяжного («второй волны») выхода из кризиса.

**1. Инерционный сценарий** в основных предпосылках соответствует базовому сценарию социально-экономического развития Российской Федерации, разработанному Минэкономразвития России в качестве основы для проекта федерального бюджета Российской Федерации на 2010 г. и плановый период 2011 и 2012 гг.

В частности, предполагается, что экономики ведущих стран мира преодолеют кризис, вероятнее всего в 2011 г., а в России, в силу сохранения высокой зависимости от мировых сырьевых рынков, возобновление устойчивого роста может начаться еще позже. Принятые стратегии выхода из кризиса обеспечат плавный, без новых потрясений переход от активной антикризисной политики государств к снижению накопленной в период кризиса долговой нагрузки и «сбросу» национализированных реальных и финансовых активов. Таким образом, рост мировой экономики в 2010 г. не превысит 0,5–1% (преимущественно – за счет высоких темпов роста в Китае, Индии, Бразилии и др. развивающихся странах, при низких, но положительных, темпах в США и ЕС), а в 2011–2012 гг. – 2,5–3,0% в год. Иными словами, в рассматриваемый период рост мировой экономики будет происходить медленнее, чем это наблюдалось до кризиса 2008 г.

Предположение о плавном выходе из кризиса ведущих экономик мира, без серьезных изменений структуры глобальной экономики, означает также сохранение практически неизменными соотношения основных мировых валют. В частности, мы предполагаем, что, несмотря на проблемы в ряде стран еврозоны (в первую очередь – в Греции, Испании и Португалии), стабильность евро сохранится, и в рамках данного сценария курс доллара к евро в 2010–2012 гг. предполагается на уровне 1,35–1,4 доллара за евро.

Соответственно цены на нефть на мировом рынке останутся также практически неизменными – дополнительный спрос на нефть и нефтепродукты вследствие экономического роста в Китае и в развивающихся странах в этот период может быть компенсирован за счет возвращения к прежним объемам добычи в странах ОПЕК (с лета 2008 г. ОПЕК несколько раз принимал решение о сокращении квот добычи) и других нефтедобывающих странах. Как и в уточненном сценарии Минэкономразвития России, мы предполагаем, что в 2010 г. цена на нефть сорта Urals составит, в среднем, 65 долл./барр., в 2011 и 2012 гг. – около 70 долл./барр.

Такой уровень цен на нефть на мировом рынке не дает оснований предполагать возможность активизации разработки и ввода новых месторождений нефти и газа в РФ. Это означает, что объемы добычи и, вероятно, экспорта углеводородного сырья из России будут сокращаться.

Цены на металлы, хотя и выросли в первом полугодии 2009 г., на 25–50%, останутся на рассматриваемом периоде ниже докризисных уровней. К концу 2012 г. рост цен на мировом рынке на продукцию как черной, так и цветной металлургии ожидается в пределах 10–15%. Тем не менее ситуация в российской металлургии и с экспортом металлов из России, скорее всего, улучшится, так как физический объем спроса на металл в мире вырастет по сравнению с концом 2008 – 2009 г.

Стабилизация ситуации в финансовой сфере ведущих экономик мира, на фоне постепенного повышения процентных ставок в этих странах, приведет к новому этапу активизации глобальных инвесторов в развивающихся странах. Однако мы предполагаем, что в силу медленного восстановления экономики и сохранения относительно слабой конъюнктуры ведущих сырьевых мировых рынков, возобновление притока иностранного капитала в РФ возможно не ранее 2011 г. В 2010 г. приток прямых иностранных инвестиций будет компенсироваться активизацией российских инвесторов по покупке подешевевших в кризис активов за рубежом, а новые частные займы будут направлены, в первую очередь, на погашение имеющихся обязательств. Таким образом, мы предполагаем, что чистый отток капитала из частного сектора может смениться притоком только в конце 2011–2012 гг.

С точки зрения внутренних условий и тенденций развития экономики России данный сценарий означает достаточно медленный выход из кризиса. Очевидно, что к концу 2012 г. по объему реального ВВП, промышленного производства, инвестиций в основной капитал, розничному товарообороту, уровню реальных доходов населения докризисные значения 2008 г. достигнуты не будут.

2009 и 2010 гг. ожидаются крайне тяжелыми и с точки зрения бюджетной политики. При сохранении номинальных расходов федерального бюджета на уровне, определенном в проекте федерального бюджета на 2010 г. и плановый период 2011–2012 гг. и принятых в сценарии ценах на нефть дефицит федерального бюджета, скорее всего, сохранится и в 2011–2012 гг. Поскольку средств Резервного фонда хватит на финансирование дефицита федерального бюджета лишь до конца первой половины 2010 г., мы предполагаем активный выход Минфина России на рынок внешних (в 2010 г.) и внутренних (на всем периоде) заимствований. Соответственно в 2010 г. данная политика позволит несколько уменьшить общий отток капитала из РФ, однако в любом случае мы предполагаем заметное давление на процентные ставки на внутреннем рынке, что будет сдерживать спрос на заемные рублевые средства со стороны российских частных инвесторов и соответственно замедлять восстановление объема инвестиций в стране.

Принятые нами предположения относительно уровня цен на нефть и металлы, скорее всего, не смогут обеспечить устойчивый профицит счета текущих операций на рассматриваемом периоде. Таким образом, принимая во внимание предположения об изменениях сальдо счета движения капитала, мы не ожидаем быстрого накопления международных резервов Банком России и соответственно эмиссионной активности ЦБ РФ. При условии рыночного финансирования дефицита бюджета это означает проведе-

ние достаточно жесткой денежно-кредитной политики, способной обеспечить устойчивое снижение инфляции до однозначных значений.

**2. Сценарий быстрого выхода из кризиса.** Данный сценарий, отчасти, соответствует «нефтяному» сценарию Минэкономразвития России и основан на предположении о реализации быстрой и успешной стратегии выхода из кризиса во всех ведущих странах мира. Соответственно уже в 2010 г. предполагается рост мировой экономики на уровне не ниже 2,5% в год, в 2011–2012 гг. – 3,5–4,5% в год, что близко к докризисным показателям.

Такой бурный рост мировой экономики, очевидно, вызовет новый виток роста цен на глобальных сырьевых рынках (как за счет расширения физического объема спроса, так и за счет растущих ожиданий участников). Мы предполагаем, что в данном сценарии цены на нефть в 2010 г. могут вырасти до 80 долл./барр. (сорт Urals), а в 2011–2012 гг. – до 100 долл. соответственно. Цены на металлы увеличатся к концу 2012 г., по крайней мере на 15–30% от уровня середины 2009 г.

В этих условиях мы ожидаем (как в первом сценарии – при условии сохранения неизменными по сравнению с принятым законом номинальных расходов федерального бюджета), что дефицит федерального бюджета будет наблюдаться только в 2009–2010 гг., а в 2011–2012 гг. бюджет будет вновь сводиться с профицитом.

Очевидно, что реализация такого сценария влечет за собой сохранение основных глобальных структурных проблем и угроз, существовавших до кризиса, в том числе в сырьевой и в финансовой сферах. Однако мы предполагаем, что реализация данных угроз (новый серьезный финансовый и экономический кризис в мировой экономике) произойдет уже за временными горизонтами рассматриваемого периода (после 2012 г.).

В рамках данного сценария мы предполагаем, что имеющийся в мире капитал, высвобождающийся из низкодоходных «надежных» активов в развитых странах, будет более активно, чем в случае инерционного сценария, перемещаться на развивающиеся рынки, в том числе и в Россию. Таким образом, уже в 2010 г. Россия может получить нулевое сальдо по счету движения капитала, в 2011–2012 гг., скорее всего, вновь будет наблюдаться двойной профицит платежного баланса, имеющий своими следствиями номинальное и реальное укрепление рубля, а также медленное снижение инфляции.

Укрепление рубля, высокие номинальные (за счет инфляции) ставки по рублевым займам, а также сохранение консервативных ожиданий российских экономических агентов (в условиях усиливающейся зависимости от конъюнктуры мирового рынка), по нашему мнению, не позволяют рассчитывать на быстрое восстановление докризисных темпов роста в реальном секторе в рамках данного сценария. Сохранение основных диспропорций в экономике России, существовавших до кризиса, будут также сдерживать скорость восстановления экономики, несмотря на высокие цены на углеводородное сырье и другие основные товары российского экспорта. Однако на рассматриваемом периоде, как и в мировой экономике в целом, мы будем наблюдать ускоряющийся рост ВВП РФ, а возможные негативные явления возникнут уже за пределами 2012 г.

**3. Сценарий затяжного выхода из кризиса («второй волны» кризиса).** В рамках данного сценария мы рассматриваем пессимистический вариант развития событий в мировой и соответственно в российской экономике. Основным предположением, лежащим в основе данного сценария, является возможность «второй волны» кризиса в

мировой экономике, либо наличие событий, способных резко усилить неопределенность в мире (т.е. вызвать новый кризис). К числу таких предположений относятся:

1. Ошибки при реализации стратегий выхода из кризиса, допущенные экономическими властями развитых стран, например, преждевременное резкое повышение базовых процентных ставок, неспособность правительств противостоять дальнейшему наращиванию бюджетного дефицита и т.д.;

2. Реализация скрытых рисков в экономике США или Европы: дальнейший рост безработицы, кризис в секторе коммерческой недвижимости, новый виток списания токсичных активов финансовыми учреждениями и т.д.;

3. Прекращение эффекта от фискальных стимулов в экономике Китая, что при стагнирующем внешнем спросе приведет к резкому замедлению развития китайской экономики с возможными негативными социальными и политическими последствиями.

Независимо от конкретных причин затяжного кризиса, в данном сценарии мы предполагаем, что спад в мировой экономике будет наблюдаться и в 2010 г., а в 2012 г. мировая экономика вырастет не более чем на 1,5–2%.

Соответственно для российской экономики это будет означать:

- снижение цен на основные экспортные товары РФ. Так, в 2010 и 2011 гг. цена на нефть сорта Urals опустится до 40 долл./барр., а в 2012 г. – не превысит 50 долл./барр. Цены на металлы будут находиться на уровне зимы 2008–2009 гг., то есть примерно на 30% ниже уровня второй половины 2009 г. Соответственно помимо ценового фактора будут отсутствовать и предпосылки для увеличения физических объемов российского экспорта;
- Россия, как и другие развивающиеся рынки, будет восприниматься как зона с повышенными рисками для глобальных финансовых игроков. Соответственно в 2010 и в 2011 гг. будет наблюдаться отрицательное сальдо по счету движения капитала (ограничение на заимствования на внешнем рынке будет ощущать и РФ как суверенный заемщик для финансирования дефицита федерального бюджета), а в 2012 г. возможно нулевое сальдо по данной компоненте платежного баланса.
- правительство РФ, скорее всего, не сможет профинансировать в полном объеме заявленные номинальные объемы расходов за счет рыночных (внешних и внутренних заимствований). Соответственно обеспечение платежного баланса и баланса в бюджетной и денежно-кредитной сферах может быть достигнуто за счет снижения номинального курса рубля.

Прогноз динамики макроэкономических и финансовых переменных, а также показателей федерального бюджета РФ строится на основе структурной эконометрической модели российской экономики, разработанной в Институте экономики переходного периода.

### ***Расчеты по сценариям***

Необходимо отметить, что для ограничения произвольных трактовок качественных изменений в экономике и поведении экономических агентов (например, резкое изменение ожиданий при снижении цен на нефть, масштабы номинальных «перелетов» курса как в одну, так и другую сторону и т.д.), а также в силу использования формального экономико-математического аппарата для количественной оценки сценариев, мы предполагаем не достижимое на практике ответственное и рациональное поведение эконо-



мических агентов, т.е. в каждом сценарии мы получаем «равновесные» для данных условий значения переменных, которые на практике при заданных условиях практически невозможны. Особенно данное замечание уместно в отношении сценария, предполагающего падение цен на нефть.

Результаты расчетов основных макроэкономических и финансовых показателей для рассматриваемых сценариев приведены в *табл. 42–44*.

*Таблица 42*

### Инерционный сценарий

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Цены на нефть (Urals, долл./барр.)	72,52	93,9	60,7	65	70	70
Темп прироста реального ВВП, %	8,10	5,60	-7,90	4,30	3,00	3,70
Номинальный ВВП (млрд руб.)	33103	41256	39016	44142	48604	53675
Дефлятор ВВП, %	13,92	18,02	2,68	8,47	6,90	6,49
Номинальный ВВП (млрд долл., по среднегодовому курсу)	1295	1664	1232	1549	1736	1897
Темп прироста инвестиций в основной капитал, %	21,10	9,90	-16,20	-4,50	3,10	3,80
Темп прироста реальных доходов населения, %	10,40	1,90	2,30	6,20	1,10	2,50
Темп прироста реального розничного товарооборота	15,20	13,50	-5,50	1,50	2,10	3,50
Доходы федерального бюджета (% ВВП)	23,50	22,48	18,80	17,00	16,50	16,20
Доходы федерального бюджета (млрд руб.)	7779	9276	7337	7504	8020	8695
Расходы федерального бюджета (% ВВП)	18,07	18,35	25,34	22,40	19,32	18,04
Расходы федерального бюджета (млрд руб.)	5983	7571	9887	9887	9390	9681
Профицит / дефицит (-) федерального бюджета (% ВВП)	5,43	4,13	-6,54	-5,40	-2,82	-1,84
Остаток средств в Резервном фонде на конец года (млрд руб.)		4028	1831	0	0	0
Остаток средств в Фонде национального благосостояния РФ на конец года (млрд руб.)		2584	2769	2736	2848	2975
Экспорт (млрд долл.)	354	472	303,3	321	338	344
Импорт (млрд долл.)	225	293	192,7	235	264	288
Торговое сальдо (млрд долл.)	129	179	111	85	73	56
Сальдо счета текущих операций (млрд долл.)		102	47,5	42	30	10
Сальдо счета капитальных операций (млрд долл.)	72,3	-138,8	-45,2	-15,0	0,0	30,0
Сальдо платежного баланса (млрд долл.)	173	-45	-3,4	16,5	25,3	40,3
Внешний долг частного сектора (млрд долл.)	400	451,9	425,4	410,4	410,4	440,4
Отношение частного внешнего долга к ВВП, %	30,9	27,2	34,5	26,5	23,6	23,2
Объем международных резервов ЦБ РФ (млрд долл.)	476	427	439,0	466	496	536
Изменение номинального курса доллара к рублю, %	-5,93	-3,01	27,74	-	-1,75	1,07
				10,04		
Номинальный обменный курс рубля к доллару (руб./долл.)	25,57	24,80	31,68	28,50	28,00	28,3
Курс евро /доллар (долл. за евро)	1,371	1,468	1,39	1,35	1,4	1,4
Номинальный обменный курс рубля к евро (руб./евро)	35,06	36,41	44,13	38,48	39,20	39,62
Курс бивалютной корзины (руб.)	29,84	30,02	37,28	32,99	33,04	33,39
Изменение реального эффективного курса рубля, %	4,20	5,10	-5,60	8,92	3,74	2,53
Индекс реального эффективного курса рубля (июль 1998 = 100)	112,7	118,5	111,9	121,8	126,4	129,6
Ставка по кредитам в рублях (% годовых)	10,0	12,2	15,3	9,7	8,0	7,8
Темп прироста ИПЦ, %	11,9	13,3	8,8	7,4	6,9	6,6
Широкая денежная база (на конец года (млрд руб.))	5513	5579	6467	7406	8423	9551
Темп прироста широкой денежной базы, %	33,74	1,19	15,93	14,51	13,74	13,39
M2 на конец года (млрд руб.)	13272	13493	15698	17989	20576	23453
Темп прироста M2, %	47,54	1,67	16,34	14,60	14,38	13,98
Денежный мультипликатор	2,41	2,55	2,43	2,43	2,44	2,46
Монетизация ВВП (M2/ВВП), %	40,1	32,7	40,2	40,8	42,3	43,7

Сценарий быстрого выхода из кризиса

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Цены на нефть (Urals, долл./барр.)	72,52	93,9	60,7	80	100	100
Темп прироста реального ВВП, %	8,10	5,60	-7,90	5,50	4,20	3,20
Номинальный ВВП (млрд руб.)	32987	41668	39016	45024	50434	55739
Дефлятор ВВП, %	13,53	19,62	1,67	9,38	7,50	7,09
Номинальный ВВП (млрд долл., по среднегодовому курсу)	1290	1680	1232	1637	1889	2152
Темп прироста инвестиций в основной капитал, %	21,10	9,80	-16,20	-1,30	5,50	6,80
Темп прироста реальных доходов населения, %	10,40	6,50	2,30	6,50	2,00	3,00
Темп прироста реального розничного товарооборота, %	15,20	11,00	-5,50	2,10	3,50	4,30
Доходы федерального бюджета (% ВВП)	23,58	22,26	18,80	17,70	17,00	16,50
Доходы федерального бюджета (млрд руб.)	7779	9276	7337	7969	8574	9197
Расходы федерального бюджета (% ВВП)	18,14	18,17	25,34	21,96	18,62	17,37
Расходы федерального бюджета (млрд руб.)	5983	7571	9887	9887	9390	9681
Профицит / дефицит (-) федерального бюджета (% ВВП)	5,44	4,09	-6,54	-4,26	-1,62	-0,87
Остаток средств в Резервном фонде на конец года (млрд руб.)		4028	1831	0	0	0
Остаток средств в Фонде национального благосостояния РФ на конец года (млрд руб.)		2584	2769	2703	2803	2879
Экспорт (млрд долл.)	354	472	303,3	360	412	419
Импорт (млрд долл.)	225	293	192,7	253	299	351
Торговое сальдо (млрд долл.)	129	179	111	107	114	68
Сальдо счета текущих операций (млрд долл.)		102	47,5	63	71	22
Сальдо счета капитальных операций (млрд долл.)	72,3	-138,8	-45,2	0,0	20,0	40,0
Сальдо платежного баланса (млрд долл.)	173	-45	-3,4	53,1	85,7	61,8
Внешний долг частного сектора (млрд долл.)	400	451,9	425,4	425,4	445,4	485,4
Отношение частного внешнего долга к ВВП, %	31,0	26,9	34,5	26,0	23,6	22,6
Объем международных резервов ЦБ РФ (млрд долл.)	476	427	439,0	502	593	655
Изменение номинального курса доллара к рублю, %	-5,93	-3,01	27,74	-13,19	-2,91	-3,00
Номинальный обменный курс рубля к доллару (руб./долл.)	25,57	24,80	31,68	27,50	26,70	25,9
Курс евро /доллар (долл. за евро)	1,371	1,468	1,39	1,35	1,4	1,4
Номинальный обменный курс рубля к евро (руб./евро)	35,06	36,41	44,13	37,13	37,38	36,26
Курс бивалютной корзины (руб.)	29,84	30,02	37,28	31,83	31,51	30,56
Изменение реального эффективного курса рубля, %	4,20	5,10	-5,60	12,92	5,52	7,20
Индекс реального эффективного курса рубля (июль 1998 = 100)	112,7	118,5	111,9	126,3	133,3	142,9
Ставка по кредитам в рублях (% годовых)	10,0	12,2	15,3	10,6	8,5	8,6
Темп прироста ИПЦ, %	11,9	13,3	8,8	8,3	7,5	7,2
Широкая денежная база (на конец года (млрд руб.))	5513	5579	6467	7919	9158	10742
Темп прироста широкой денежной базы, %	33,74	1,19	15,93	22,45	15,64	17,30
M2 на конец года (млрд руб.)	13272	13493	15698	19234	22383	26377
Темп прироста M2, %	47,54	1,67	16,34	22,53	16,37	17,84
Денежный мультипликатор	2,41	2,55	2,43	2,43	2,44	2,46
Монетизация ВВП (M2/ВВП), %	40,2	32,4	40,2	42,7	44,4	47,3

Таблица 44

Сценарий затяжного выхода из кризиса

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Цены на нефть (Urals, долл./барр.)	72,52	93,9	60,7	40	50	50
Темп прироста реального ВВП, %	8,10	5,60	-7,90	-4,10	2,00	2,20
Номинальный ВВП (млрд руб.)	32987	41668	39016	40965	44709	48797
Дефлятор ВВП, %	13,53	19,62	1,67	9,48	7,00	6,79
Номинальный ВВП (млрд долл., по среднегодовому курсу)	1290	1680	1232	1241	1424	1569
Темп прироста инвестиций в основной капитал, %	21,10	9,80	-16,20	-8,70	-1,90	0,80
Темп прироста реальных доходов населения, %	10,40	6,50	2,30	2,10	0,50	1,70
Темп прироста реального розничного товарооборота, %	15,20	11,00	-5,50	-0,50	-1,40	-0,30
Доходы федерального бюджета (% ВВП), %	23,58	22,26	18,80	15,80	15,50	15,00
Доходы федерального бюджета (млрд руб.)	7779	9276	7337	6472	6930	7319
Расходы федерального бюджета (% ВВП)	18,14	18,17	25,34	24,14	21,00	19,84
Расходы федерального бюджета (млрд руб.)	5983	7571	9887	9887	9390	9681
Профицит / дефицит (-) федерального бюджета (% ВВП)	5,44	4,09	-6,54	-8,34	-5,50	-4,84
Остаток средств в Резервном фонде на конец года (млрд руб.)		4028	1831	0	0	0
Остаток средств в Фонде национального благосостояния РФ на конец года (млрд руб.)		2584	2769	2949	3017	3120
Экспорт (млрд долл.)	354	472	303,3	245	278	282
Импорт (млрд долл.)	225	293	192,7	169	202	226
Торговое сальдо (млрд долл.)	129	179	111	76	76	55
Сальдо счета текущих операций (млрд долл.)		102	47,5	32	33	9
Сальдо счета капитальных операций (млрд долл.)	72,3	-138,8	-45,2	-35,0	-10,0	5,0
Сальдо платежного баланса (млрд долл.)	173	-45	-3,4	-12,5	18,3	14,3
Внешний долг частного сектора (млрд долл.)	400	451,9	425,4	390,4	380,4	385,4
Отношение частного внешнего долга к ВВП, %	31,0	26,9	34,5	31,4	26,7	24,6
Объем международных резервов ЦБ РФ (млрд долл.)	476	427	439,0	437	460	474
Изменение номинального курса доллара к рублю, %	-5,93	-3,01	27,74	4,17	-4,85	-0,96
Номинальный обменный курс рубля к доллару (руб./долл.)	25,57	24,80	31,68	33,00	31,40	31,1
Курс евро /доллар (долл. за евро)	1,371	1,468	1,39	1,35	1,4	1,4
Номинальный обменный курс рубля к евро (руб./евро)	35,06	36,41	44,13	44,55	43,96	43,54
Курс бивалютной корзины (руб.)	29,84	30,02	37,28	38,20	37,05	36,70
Изменение реального эффективного курса рубля, %	4,20	5,10	-5,60	-4,05	7,00	4,86
Индекс реального эффективного курса рубля (июль 1998 = 100)	112,7	118,5	111,9	107,3	114,8	120,4
Ставка по кредитам в рублях (% годовых), %	10,0	12,2	15,3	12,4	10,7	10,8
Темп прироста ИПЦ, %	11,9	13,3	8,8	8,4	7,0	6,9
Широкая денежная база (на конец года (млрд руб.))	5513	5579	6467	6599	7292	8098
Темп прироста широкой денежной базы, %	33,74	1,19	15,93	2,04	10,49	11,06
M2 на конец года (млрд руб.)	13272	13493	15698	16049	17862	19967
Темп прироста M2, %	47,54	1,67	16,34	2,24	11,30	11,79
Денежный мультипликатор	2,41	2,55	2,43	2,43	2,45	2,47
Монетизация ВВП (M2/ВВП), %	40,2	32,4	40,2	39,2	40,0	40,9

Полученные количественные значения динамики основных показателей социально-экономического развития РФ и денежной сферы в случае реализации **инерционного сценария** показывают, что положительные темпы роста реального ВВП до конца 2012 г. не превысят 3,5–4,5%. Наиболее высокие темпы роста реального ВВП (4,3%) наблюдаются в 2010 г. (в значительной степени – за счет низкой базы в 2009 г.), однако в последствии рост экономики замедляется. К концу 2012 г. реальный ВВП РФ только на 2,5% превысит уровень 2008 г. Тем не менее ВВП на душу населения России в

2012 г. (по текущему курсу) с учетом роста реального курса рубля и сокращения численности населения РФ превысит уровень 2008 г. примерно на 15–20%.

Восстановление роста экономики обеспечивается как за счет стабильных цен на нефть, находящихся в достаточно комфортном для экономики России диапазоне, так и благодаря возобновлению притока иностранного капитала в страну, что обеспечит финансирование инвестиционных потребностей российских компаний.

Рост внутреннего потребительского спроса в 2010–2011 гг., согласно нашему прогнозу, будет отставать от инвестиционной активности. Причиной этого является предполагаемое снижение общего уровня занятости в экономике, так как предприятия на выходе из кризиса будут стремиться повышать производительность труда, сокращая персонал, либо набирая новых работников медленнее, чем увеличивают свои производственные мощности, в отличие от ситуации накануне кризиса 2008–2009 гг. Заметный рост спроса со стороны предприятий на рабочую силу и, как следствие, рост реальных заработных плат и потребительской активности возможен, по нашему мнению, начиная с 2012 г.

В то же время реальные располагаемые доходы населения в 2010–2011 гг. не только не сократятся, но даже увеличатся примерно на 8,3%, что будет связано с масштабным повышением пенсий и увеличением склонности населения к сбережению.

Поскольку цены на нефть предполагаются нами хотя и на достаточно «комфортном» (не провоцирующем валютный или финансовый кризис), но все-таки не на достаточно высоком уровне, ситуация в сфере государственных финансов в рамках данного сценария остается напряженной. При принятой предпосылке о сохранении номинальных расходов федерального бюджета в размере, определенном федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», дефицит федерального бюджета сохраняется на всем рассматриваемом периоде. Средства Резервного фонда могут обеспечить финансирование дефицита федерального бюджета только в 2010 г.

Мы не предполагаем использование средств Фонда национального благосостояния для финансирования дефицита бюджета, что позволяет рассчитывать на накопление средств в этом Фонде в размере 6–6,5% ВВП.

Одной из важнейших предпосылок восстановления положительных темпов роста реальных инвестиций в основной капитал и реального роста ВВП является возвращение российских компаний и банков на мировой рынок капитала, а также сохранение устойчивого притока прямых иностранных инвестиций в РФ. Согласно полученным расчетам, для обеспечения заданных темпов роста инвестиций устойчивый чистый приток частного иностранного капитала в РФ должен начаться не позднее второй половины 2011 г. в размере до 15–20 млрд долл. в год.

Необходимо отметить, что на рассматриваемом периоде мы прогнозируем рост отрицательного сальдо баланса услуг, а также платежей по факторам производства и процентных платежей. Соответственно в 2011–2012 гг. мы прогнозируем сокращение положительного сальдо текущего счета платежного баланса РФ до 10–30 млрд долл.

Поскольку мы предполагаем, что Центральный банк РФ, переходя к режиму таргетирования инфляции, сократит свое участие на валютном рынке, международные резервы Банка России будут накапливаться достаточно медленно. К концу 2012 г., по на-

шим оценкам, их объем достигнет 530–540 млрд долл., что ниже максимальных уровней 2007–2008 гг.

Положительное сальдо платежного баланса на периоде до 2012 г. обеспечит поддержание стабильного курса рубля к корзине валют (мы предполагаем сохранение пропорции доллара и евро в бивалютной корзине как 0,55 : 0,45). Изменения курсов доллара и евро к рублю в таком случае определяются преимущественно изменением взаимных котировок резервных валют на мировом рынке. Рост волатильности курса рубля по отношению к доллару и евро вследствие ослабления влияния Банка России на курс не отражается на итоговых годовых значениях курса, так как разнонаправленные колебания гасят друг друга.

В то же время снижение годовых темпов роста ИПЦ до 6,5–7,0% позволит заметно замедлить темпы реального укрепления рубля. В частности, к концу 2012 г. реальный эффективный курс рубля укрепитя не более чем на 10% по отношению к концу 2007 г., или на 17% по отношению к концу 2008 г. Соответственно мы предполагаем сохранение положительной динамики объемов российского экспорта на фоне стагнации цен на сырье на мировых рынках. Импорт будет расти более высокими темпами, чем экспорт на протяжении всех рассматриваемых лет, однако вследствие более низкого уровня потребительской активности объем импорта в 2012 г. вряд ли превысит рекордные значения 2008 г.

Модель предполагает достаточно серьезные изменения в денежно-кредитной сфере российской экономики. Во-первых, как уже было сказано, модель свидетельствует о заметном снижении инфляции ниже двухзначных отметок –6,5–7,0%.

Во-вторых, изменение режима денежной политики Банка России, означает расширение его участия на рынке государственных ценных бумаг (условия для этого возникают вследствие необходимости финансировать дефицит федерального бюджета не только за счет Резервного фонда или внешних заимствований), а также активное рефинансирование ЦБ РФ коммерческих банков под приобретаемые Центробанком в свой портфель ценные бумаги (например, корпоративных облигаций) и выдачу обеспеченных залогом кредитов коммерческим банкам на длительные сроки (не менее 1 года).

Следствием изменения основных инструментов политики денежных властей должен стать рост реальных процентных ставок в экономике. Так, реальная процентная ставка по кредитам нефинансовому частному сектору на срок до 1 года будет находиться в диапазоне 1,5–2,0% в 2010–2012 гг. При этом мы предполагаем сохранение на текущем уровне (около 2,45) денежного мультипликатора (отношение M2 к резервным деньгам). Иными словами, в рассматриваемый период не предполагается активный рост кредитной экспансии банковского сектора, наблюдавшейся до кризиса 2008 г.

Подводя итог анализу **инерционного сценария**, необходимо отметить его следующие основные характеристики:

1. Восстановление объема реального ВВП и реальных инвестиций в основной капитал на докризисном уровне только к концу 2012 г.
2. Обеспечение соответствующих росту ВВП объемов инвестиций в основной капитал возможно при достаточно стабильных ценах на нефть на уровне не ниже 60–65 долл./барр. и возвращения российских компаний на мировой рынок капитала.
3. Обязательный переход к новым механизмам обеспечения денежного предложения ЦБ РФ и рост реальной стоимости денег в экономике.

4. Сохранения условий для дефицита федерального бюджета, полное использование Резервного фонда и крайне медленное накопление Фонда национального благосостояния.

5. Заметное снижение инфляции на фоне медленного укрепления реального эффективного курса рубля и высоких темпов роста денежной массы и монетизации экономики России.

**Сценарий быстрого выхода из кризиса**, как представляется исходя из фактической ситуации в первом квартале 2010 г., может рассматриваться как достаточно вероятный сценарий, хотя инерционный выбран нами в качестве базового для возможности проводить прямые сопоставления со сценариями МЭР РФ и проектировками федерального на 2010–2012 гг.

Повышение средних цен на нефть (сорт Urals) до 80 долл./барр. в 2010 г. и 100 долл./барр. – в 2011–2012 г. (в последнем квартале 2009 г. и первом квартале 2010 г. – примерно 70–75 долл./барр.) позволяет уже в 2010 г. российской экономике вырасти на 5,5%, а в 2011–2012 гг. рост реального ВВП, хотя и будет замедляться, составит 3,5–4,5% в год. Таким образом, к концу 2012 г. реальный ВВП будет примерно на 5% выше, чем в 2008 г. ВВП на душу населения (в долларах по текущему курсу) увеличится в 2012 г. по сравнению с 2007 г. примерно на 20–25%, до 15 тыс. долл.

С точки зрения динамики инвестиций в основной капитал, реальных доходов населения и розничного товарооборота данный сценарий не отличается по основным тенденциям от инерционного сценария, однако итоговые темпы роста всех показателей в 2010–2011 гг. заметно выше.

Несмотря на более высокие цены на мировых сырьевых рынках, и в рамках данного сценария доходы федерального бюджета окажутся недостаточными для финансирования запланированных расходов в полном объеме. Дефицит федерального бюджета снижается в 2011–2012 г. примерно до 1–1,5% ВВП, однако средства в Резервный фонд не поступают даже при достаточно высоких (100 долл./ барр.) ценах на нефть.

Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура позволяет в рамках данного сценария поддерживать устойчивую ситуацию с платежным балансом РФ. На протяжении всего рассматриваемого периода сальдо платежного баланса, а также обеих его составляющих остается положительным. В частности, сальдо платежного баланса находится в диапазоне 70–90 млрд долл в год, а годовой приток частного капитала в страну достигает 55 млрд долл.

В рамках данного сценария Банк России не может избежать заметного роста международных резервов, возвращаясь к политике сдерживания номинального укрепления рубля. Таким образом, к концу 2012 г. международные резервы ЦБ РФ превышают уровень 2008 г. и вырастают до 650–660 млрд долл.

Номинальный обменный курс рубля к доллару укрепляется в 2010–2012 гг., до 26,0–27,0 рублей за доллар, или примерно на 15–20% по отношению к концу 2009 г. В то же время инфляция (по ИПЦ) хотя и продолжает снижаться, остается выше, чем в инерционном сценарии – 7,0–7,5%. Результатом этого является устойчивое реальное укрепление рубля, и к концу 2012 г. реальный эффективный курс рубля примерно на 25% превысит уровень 2008 г.

Так как в данном сценарии мы также предполагаем переход ЦБ РФ к режиму таргетирования инфляции и использование процентных ставок в качестве основного рабо-

чего инструмента (хотя и с большим вниманием к валютному рынку), реальная стоимость денег в экономике также возрастает. По нашим оценкам, реальная ставка процента по однолетним кредитам нефинансовому сектору может составлять 1,5–2,0%. Монетизация экономики при этом возрастает примерно до 47,3% ВВП.

Таким образом, основными отличиями сценария быстрого выхода из кризиса от инерционного сценария являются:

1. Данный сценарий ближе к реальности последних двух кварталов и текущих тенденций, чем инерционный;
2. Более быстрое восстановление реального объема ВВП и инвестиций в основной капитал;
3. Благоприятная ситуация с платежным балансом и его составляющими, быстрое накопление международных резервов;
4. Сохранение дефицита федерального бюджета и отсутствие накопления средств в Резервном фонде;
5. Медленное снижения инфляции, быстрое реальное и номинальное укрепления курса рубля на фоне высоких темпов роста денежной массы и монетизации экономики России;
6. Ограниченные возможности Банка России по переходу к инфляционному таргетированию, необходимость уделять больше внимания ситуации валютном рынке.

В сценарии затяжного выхода из кризиса отрицательные темпы инвестиций в основной капитал сохраняются в 2010–2011 гг., и лишь в 2012 г. слегка превышают нулевую отметку (0,8%). Реальный ВВП снижается и в 2010 г. (на 4,1%), однако в 2011–2012 гг. наблюдаются положительные значения роста реального ВВП (около 2% в год) за счет эффекта низкой базы по итогам 2009–2010 гг. и адаптации экономики к низким ценам на нефть и более низкому реальному курсу рубля. Таким образом, к концу 2012 г. реальный ВВП примерно на 10% меньше, чем в 2008 г.

Расчеты в рамках данного сценария показывают, что при ценах на нефть не выше 50 долл./барр. (сорт Urals) сокращение потребительской активности будет продолжаться до 2012 г. включительно, что в значительной степени препятствует восстановлению положительных темпов роста ВВП. Некоторое увеличение реальных доходов населения (на 0,5–1,5% в год) объясняется повышением социальных трансфертов из бюджета и индексацией зарплат в бюджетном секторе.

Дефицит федерального бюджета не опускается ниже 4,5% ВВП, что представляет серьезную угрозу стабильности всей финансовой системы РФ. Нам представляется, что при заданных ценах на нефть возможности внешнего финансирования дефицита федерального бюджета остаются крайне ограниченными, а внутренние заимствования в масштабах до 15% ВВП за 3 года формируют ситуацию, аналогичную 1996–1998 гг., когда рынок государственных ценных бумаг стал по сути финансовой пирамидой и единственным местом привлечения капитала внутри страны. Таким образом, в области бюджетной политики данный сценарий указывает на необходимость ради достижения бюджетной стабильности пересмотра основных параметров расходной части федерального бюджета.

В рамках данного сценария чистый отток частного капитала из страны наблюдается вплоть до последнего (2012) года. Таким образом, поддержание сальдо платежного балан-

са возможно только за счет увеличения сальдо счета текущих операций, что при заданных ценах на нефть предполагает сокращение импорта через снижение курса рубля.

По нашим расчетам, если Банк России откажется от активных валютных интервенций (в рамках перехода к инфляционному таргетированию) стабилизация платежного баланса возможна при номинальной девальвации рубля до уровня первой половины 2009 г. (37–38 рублей за бивалютную корзину). При этом надо иметь в виду, что модель не учитывает возможность «перелета» курса и в пределах каждого года возможны еще более сильные колебания курса рубля в сторону снижения курса. В 2012 г. модель указывает на возможность некоторого номинального укрепления курса рубля, однако он все равно будет на 5–10% ниже, чем в конце 2009 г.

Инфляция в рамках данного сценария остается также достаточно высокой, в диапазоне 7,0–8,5%, поскольку Банк России, даже минимизировав участие на валютном рынке, не сможет отказаться от необходимости поддержки банковской системы, а также косвенного (через операции на вторичном рынке) финансирования дефицита федерального бюджета. Кроме того, будет наблюдаться перенос курса в цены. Таким образом, модель показывает, что номинальное удешевление рубля будет практически полностью компенсировано инфляционным давлением и реальный эффективный обменный курс останется к концу 2012 г. примерно на уровне 2008 г.

Предпосылка об использовании Банком России процентных ставок как основного инструмента приводит в условиях нестабильности к росту реальной стоимости денег в экономике. Согласно нашим расчетам, реальная ставка по банковским кредитам в данном сценарии не опускается ниже 4%. Соответственно кредитная активность банков низка, и монетизация ВВП остается на уровне не выше 40% ВВП.

Подводя итог анализу **сценария затяжного выхода из кризиса**, необходимо отметить, что данный сценарий фактически не предполагает выхода экономики Российской Федерации из кризиса в 2010–2012 гг., представляя эти годы как годы затяжной стагфляции. 2012 г., хотя и характеризуется некоторыми положительными моментами, тем не менее является переходным от стагфляции к росту, а новый период устойчивого роста может начаться при соответствующих внешних сценарных условиях только с 2013 г.



## Раздел 3. Реальный сектор экономики

### 3.1. Макроструктура производства

#### 3.1.1. Влияние внутреннего и внешнего спроса на динамику и структуру ВВП в 2008–2009 гг.

Интенсивный подъем российской экономики, характеризовавшийся в период 2003–2007 гг. среднегодовыми темпами прироста по ВВП около 7%, по инвестициям в основной капитал – почти 14% и по конечному потреблению домашних хозяйств – 11%, в 2008 г. существенно замедлился. Прирост ВВП в 2008 г. составил 5,6% и приблизился к значениям 2001–2002 гг. – минимальным за десятилетний период восстановительного развития. Замедление темпов роста инвестиций в основной капитал в 2008 г. до 9,1% против 21,1% в 2007 г., не компенсированное соответствующим ростом уровня потребления населения, обусловило постепенное сокращение внутреннего спроса. На фоне растущей инфляции и замедления темпов прироста реальных доходов населения до 2,7% против 12,1% в 2007 г. и реальной заработной платы до 9,7% против 17,2% темпы роста оборота розничной торговли составили 113,0% и были на 3,1 п. п. ниже уровня предыдущего года, а платных услуг населению – 104,9% против 107,9% годом ранее. Существенное влияние на внутренний рынок оказало замедление темпов промышленного производства до 102,1% против 106,3% в 2007 г. (см. *табл. 1*).

Макроэкономическая ситуация 2008 г. характеризовалась крайней неустойчивостью динамики основных показателей на протяжении года. Темпы прироста ВВП замедлились с 8,5% в I квартале до 1,2% в IV квартале. Инерционный рост первой половины года, поддержанный накопленным потенциалом и благоприятной ситуацией на мировом рынке сырьевых ресурсов, во втором полугодии сменился замедлением темпов экономического развития и был обусловлен резким ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры и кризисом финансово-кредитных институтов. В октябре–декабре 2008 г. ситуация усугубилась распространением кризисных явлений на всю экономику. Наиболее значительное снижение выпуска произошло в строительстве, транспорте и промышленном производстве. Объем промышленного производства в IV квартале 2008 г. составил 93,9%, коммерческий грузооборот транспорта – 93,3% уровня аналогичного периода предыдущего года. Замедление темпов роста инвестиций в основной капитал продолжалось два квартала подряд, а в декабре 2008 г. их объем был ниже на 2,3% по сравнению с декабрем 2007 г. Рост валового накопления основного капитала в 2008 г. оценивался в размере 110,3% против 121,1% в 2007 г.

Со второй половины 2008 г. лидирующие позиции в национальной экономике вновь стала занимать торговля. Доля оптовой и розничной торговли в произведенном ВВП в 2008 г. составила 21,7%. Динамику потребительского спроса в 2008 г. продолжали определять расходы домашних хозяйств. Прирост потребления домашних хозяйств в 2008 г. составил 11,5% против 13,6% в 2007 г. Однако в связи с начавшимся в 2008 г. замедлением роста оплаты труда и доходов населения наблюдалось ослабление динамики оборота розничной торговли и объема платных услуг населению. Несмотря на то что темпы прироста оборота розничной торговли в IV квартале 2008 г. замедлились до 8,2% против 16,7% в соответствующий период предыдущего года, а инвестиций в ос-

новой капитал – до 1,9% против 20,6%, они позволили сохранить позитивную динамику роста ВВП в октябре–декабре, хотя и на минимальном с 2001 г. уровне.

Таблица 1

**Индексы основных макроэкономических показателей  
в 2008–2009 гг., % к предыдущему году**

	2008					2009				
	год	квартал				год	квартал			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV*
Валовой внутренний продукт	105,6	108,7	107,5	106,0	101,2	92,1	90,2	89,1	91,1	97,4
Расходы на конечное потребление домашних хозяйств	111,3	112,2	113,4	112,2	108,0	91,9	96,8	93,0	88,4	89,0
Инвестиции в основной капитал	109,8	123,6	117,4	111,7	97,7	83,0	84,4	79,0	81,0	86,9
Ввод в действие жилой площади	105,3	108,1	99,1	105,7	105,1	93,3	102,4	97,2	98,9	85,9
Объем промышленной продукции	102,1	106,2	105,5	104,7	93,9	89,2	85,7	86,4	89,0	97,4
Добыча полезных ископаемых	100,2	100,7	100,3	100,6	99,0	98,8	96,2	96,9	97,8	103,9
Обрабатывающие производства	103,2	108,7	108,1	106,4	92,3	84,0	79,2	78,4	85,0	93,5
Производство электроэнергии, газа и воды	101,4	105,6	102,1	104,3	94,6	95,2	94,9	93,7	89,7	100,4
Продукция сельского хозяйства	110,8	105,5	106,9	113,0	115,6	101,2	102,3	100,9	98,0	106,4
Грузооборот транспорта	100,7	105,1	102,9	101,4	93,6	89,8	83,7	81,3	93,2	101,8
Оборот розничной торговли	113,5	117,2	114,8	114,9	108,6	94,5	99,9	94,4	90,8	93,9
Платные услуги населению	104,9	107,7	105,6	105,3	102,0	95,7	99,1	95,3	93,7	95,1
Внешнеторговый оборот	132,2	148,8	147,9	149,3	95,4	65,0	56,2	55,5	60,0	91,2
экспорт	133,1	153,3	151,3	152,8	89,5	64,3	52,1	53,9	60,3	97,0
импорт	130,6	140,8	143,0	142,1	105,3	66,0	63,7	58,2	59,5	83,4
Реальные располагаемые денежные доходы	101,9,7	107,5	105,7,0	104,56	93,1,2	102,3	100,4	103,1	96,8	108,6
Реальная заработная плата	111,5	113,4	112,5	112,2	105,0	97,2	99,2	96,1	94,8	99,0
Реальный размер назначенных пенсий	118,1	119,0	113,9	122,7	116,9	110,7	106,1	113,3	109,1	114,2
Среднегодовая численность занятых в экономике	100,6	100,8	101,2	100,7	99,6	97,6	97,7	97,1	97,9	98,8
Общая численность безработных	104,4	96,5	94,2	105,6	123,7	131,7	134,8	152,1	132,2	112,0
Численность официально зарегистрированных безработных	89,7	89,7	89,3	88,9	91,1	148,9	126,5	157,4	163,0	152,3
Индексы потребительских цен	113,3	104,8	103,8	101,7	102,5	108,8	105,4	101,9	100,6	100,7
Продовольственные товары	116,5	105,7	105,4	100,7	103,9	106,1	105,0	101,9	98,9	100,3
Непродовольственные товары	108,0	102,0	102,4	101,9	101,4	109,7	103,8	102,4	101,9	101,2
Платные услуги	115,9	107,5	103,1	102,9	101,6	111,6	108,5	101,0	101,3	100,6
Индексы цен производителей промышленных товаров	93,0	103,0	113,6	100,5	79,1	113,9	104,4	105,3	104,5	99,1
Добыча полезных ископаемых	61,6	93,8	126,1	94,4	55,1	149,2	108,5	127,9	110,6	97,3
Обрабатывающее производство	101,9	104,0	111,7	103,0	85,2	105,9	101,3	101,5	103,6	99,4
Производство электроэнергии, газа и воды	118,0	119,0	99,2	102,0	98,1	118,3	118,1	99,7	100,2	100,3

\* Предварительные данные

Источник: Росстат.

Экономический рост в 2006–2008 гг., по существу, являлся этапом количественного накопления и не поддерживался структурными преобразованиями в инвестиционной деятельности, во внешней торговле, в производстве, а также институциональными реформами, обеспечивающими благоприятные условия для эффективной деятельности

экономических агентов. Это определило уязвимость российской экономики в условиях глобальных изменений мировой конъюнктуры рынка.

Замедление темпов экономического роста на протяжении 2008 г. и спад в 2009 г. были вызваны одновременным сокращением и внешнего, и внутреннего спроса. Если по итогам трех кварталов 2008 г. прирост внутреннего спроса составил 11,1% против 13,6% в 2007 г. и существенно опережал динамику внешнего спроса, что позволяло купировать негативное влияние факторов изменения мировой конъюнктуры на товарных и финансовом рынках, то с ноября – декабря 2008 г. ситуация меняется кардинальным образом. Резкое падение мировых цен на сырьевые товары и сужение спроса мирового рынка начиная с III квартала 2008 г. сопровождалось уменьшением объемов экспорта товаров и по физическому, и по стоимостному объемам. В IV квартале 2008 г. экспорт товаров по стоимости снизился на 10,5% и на 8,3% (в методологии СНС) относительно аналогичного периода предыдущего года.

Падение экспорта при почти троекратном замедлении темпов внутреннего спроса определило замедление темпов ВВП в IV квартале до 1,2% относительно аналогичного периода предыдущего года. Ситуация осложнилась масштабным оттоком капитала. Если в 1-м полугодии 2008 г. сохранялась тенденция притока иностранного капитала в размере 17,4 млрд долл., то во 2-м полугодии отток капитала достиг 149,8 млрд долл. Кумулятивное влияние этих факторов определило инерционный спад в начале 2009 г.

Под воздействием сжатия инвестиционного, производственного и потребительского спроса в I квартале 2009 г. ВВП сократился на 9,8% при примерно одинаковых темпах сужения внутреннего и внешнего спроса на уровне 14%. Отток капитала в I квартале оставался на достаточно высоком уровне и составил 35,1 млрд долл. при среднем значении 43,5 млрд долл. в октябре – декабре 2008 г.

Со II квартала 2009 г. на фоне постепенного восстановления мировых рынков сырья и адаптации финансово-кредитных институтов к кризисным явлениям наблюдалось такое же ослабление темпов экономического спада. После сокращения ВВП в 1-м полугодии 2009 г. на 10,4% и в III квартале – на 8,9% в IV квартале спад замедлился до 2,6% относительно аналогичного периода предыдущего года. Отметим, что формирование этой тенденции было связано с постепенным ослаблением темпов сокращения экспорта (внешнего спроса). В целом по итогам 2009 г. ВВП оценивается на уровне 92,1%, а экспорт по физическому объему – 95,2% от показателя предыдущего года.

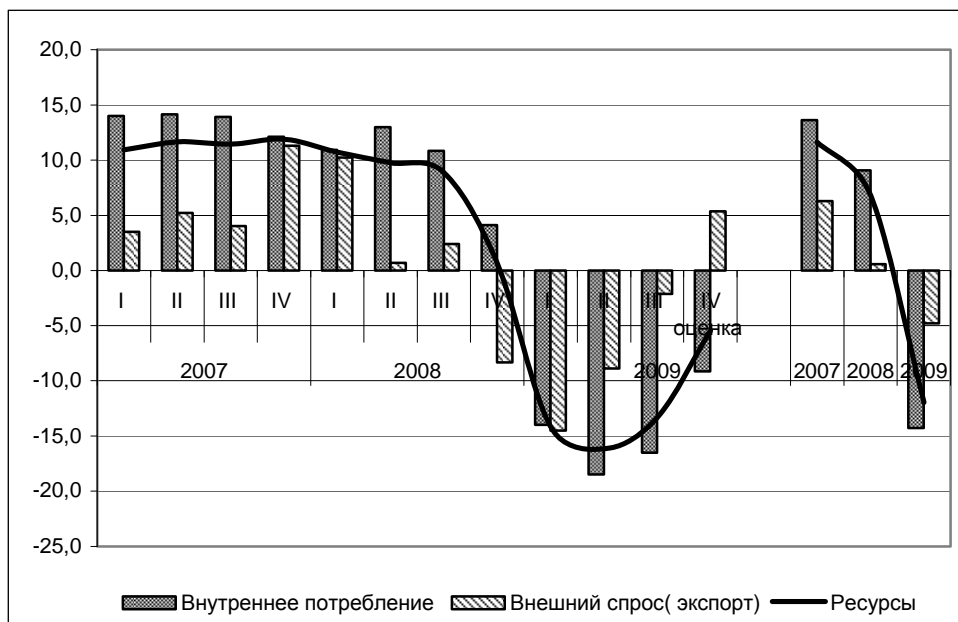
С постепенным повышением цен мирового рынка на углеводороды со II квартала 2009 г. фиксировалось замедление темпов спада экспорта по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года, а относительно предыдущего квартала 2009 г. динамика экспорта вышла в область положительных значений.

Формирование этой тенденции, безусловно, оказало позитивное влияние на изменение динамики производства. Со II квартала 2009 г. отмечалось ослабление спада внутреннего производства, главным образом за счет выпуска экспортоориентированных производств по добыче топливно-энергетических полезных ископаемых, а с III квартала – и обрабатывающих производств. В IV квартале 2009 г. при снижении объема промышленного производства на 2,6% относительно IV квартала 2009 г. в добыче полезных ископаемых зафиксирован рост производства на 3,9%. Настораживающим моментом во II–III кварталах 2009 г. оставалось поквартальное углубление спада внутреннего рынка, обусловленное сжатием потребительского спроса под воздействием

тенденции уменьшения доходов населения, а также негативной ситуации в инвестиционной сфере. Неустойчивость процессов преодоления последствий мирового и внутреннего кризиса, высокие риски привели в III квартале 2009 г. к возобновлению оттока капитала в объеме, сопоставимом с началом года, – 33,4 млрд, что полностью нивелировало позитивный эффект от притока капитала в объеме 4,5 млрд долл. во II квартале 2009 г.

Ситуация в IV квартале формировалась под влиянием восстановления положительной динамики экспорта (во внутренних ценах по методологии СНМ) относительно аналогичного периода 2008 г. Преодоление тенденции к сокращению доходов экономики, позитивные прогнозы перспектив российской экономики и изменение международных рейтингов с «негативного» на «стабильный» благоприятно отразились на состоянии финансового сектора и способствовали притоку капитала в размере 11,6 млрд руб. В результате в целом по итогам 2009 г. отток капитала составил 52,4 млрд долл. против 132,8 млрд долл. годом ранее.

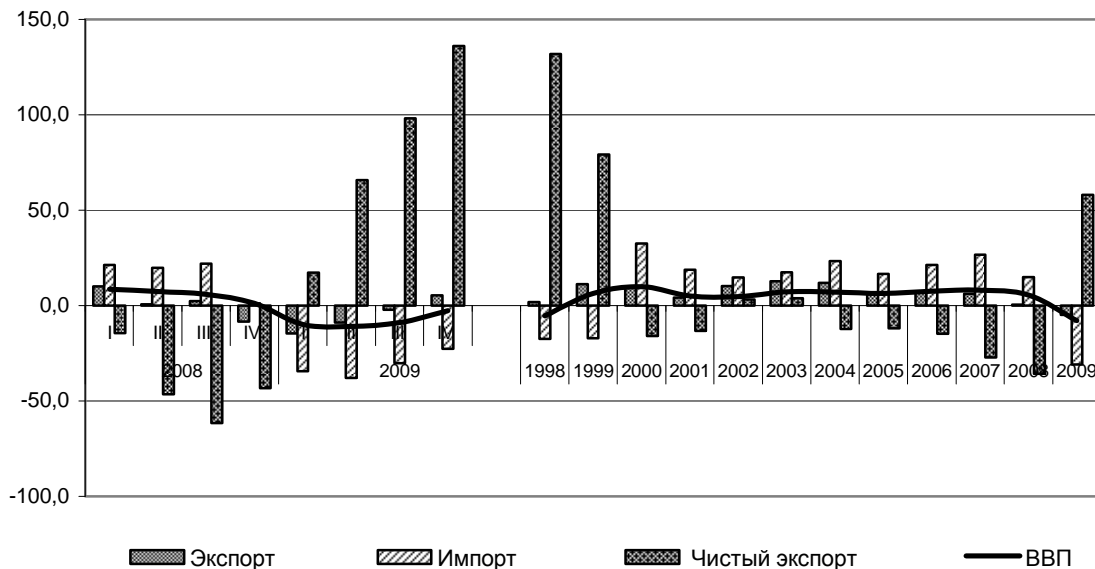
Позитивным сигналом стали пересмотр прогноза кредитного рейтинга России с «негативного» на «стабильный» и подтверждение валютного рейтинга на уровне «BBB» международным рейтинговым агентством Standard & Poor's. Напомним, что год назад S&P одним из первых отреагировало на финансовый кризис в России, понизив суверенный рейтинг по обязательствам в национальной и иностранной валюте с «BBB+» до «BBB» и сделав негативный прогноз. После пересмотра прогноза S&P только Fitch сохранил негативный прогноз по суверенному рейтингу России на уровне «BBB». Moody's ранее понизило рейтинг страны до уровня «Baa1», однако со «стабильным» прогнозом. Эксперты S&P отмечали, что изменение рейтинга будет зависеть от жесткости контроля за бюджетными расходами в течение следующего годового цикла и последовательности продвижения продекларированных структурных экономических реформ.



Источник: Росстат.

Рис. 1. Изменение динамики ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2007–2009 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

При анализе влияния динамики и структуры внешнеэкономического оборота в условиях кризиса 2009 г. следует обратить внимание, что снижение физического объема экспорта приняло довольно мягкие формы на фоне обвального падения импорта (рис. 2). В результате впервые после кризиса 1998 г. динамика чистого экспорта перешла в область положительных значений и оказала позитивное влияние на макроэкономические индикаторы.



Источник: Росстат.

Рис. 2. Изменение динамики ВВП, экспорта, импорта и чистого экспорта в 1998–2009 гг. и по кварталам 2008–2009 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Отметим, что специфической особенностью 2000–2008 гг. являлся опережающий рост импорта относительно экспорта и по физическому, и по стоимостному объему, что, в конечном счете, привело к абсолютному сокращению доли чистого экспорта в ВВП. Если в IV квартале 2008 г. темпы роста импорта по физическому объему оставались в области положительных значений и составили 101,2%, то в I квартале 2009 г. фиксировался спад на 34,3% и во II квартале – на 37,9% к соответствующему периоду предыдущего года. Падение российского импорта было обусловлено снижением курса рубля, уменьшением реальных располагаемых доходов населения, спадом инвестиций, сложностями получения кредитов торговыми организациями. Кроме того, при ослаблении курса рубля сокращение объемов импорта по стоимости протекало в более острой форме и составило во II квартале 58,2% уровня аналогичного периода 2008 г., в III квартале – 59,3%, а в целом за год оценивается на уровне 66,0%.

Сокращение объемов импорта оказало существенное влияние на динамику и структуру внутреннего рынка. Анализ формирования ресурсов внутреннего рынка показывает, что с 2005 г. действовала тенденция к росту доли импорта в товарообороте и инвестиционных расходах. В структуре товарных ресурсов розничной торговли доля импорта в 2008 г. повысилась до 47% против 45% в 2005 г. и 40% в 2000 г. Причем этот рост был обеспечен увеличением доли непродовольственных товаров, в то время как

доля продовольственных товаров в последние годы оставалась практически неизменной. В 2008 г. в структуре товарных ресурсов розничной торговли доля импорта по продовольственным товарам составляла 34,0% и по непродовольственным товарам до 54,4%. Высокая доля товаров импортного производства обеспечивала сбалансированность спроса и предложения и на инвестиционном рынке. На рынке инвестиционных товаров доля импорта в инвестициях в машины и оборудование повысилась до 20,0% в 2008 г. против 17,8% в 2007 г. Хотя динамичный рост импорта и способствовал созданию конкурентной среды, однако высокая доля импорта в обороте розничной торговли и в объеме инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства усилила зависимость баланса товарных ресурсов внутреннего рынка от изменений внешнеэкономической конъюнктуры. Напомним, что первый тревожный сигнал прозвучал в 2007 г., когда на повышение цен мирового рынка на продовольственные товары российская экономика откликнулось сокращением объемов ввоза и повышением внутренних цен и на импортную, и на отечественную продукцию. Однако принятые меры по стабилизации рынка при высоких темпах роста отечественного производства до середины 2008 г. обеспечивали поддержание динамичного расширения оборота розничной торговли.

С IV квартала 2008 г. динамика и структура внутреннего рынка трансформировались под воздействием одновременного сокращения объемов товаров и отечественного производства, и импорта. По оценке, в 2009 г. поступление импорта по физическому объему сократилось почти на 31%, производство отечественных товаров конечного спроса и услуг – примерно на 2,7%, результатом чего стало сужение внутреннего рынка на 14,3%. Такая ситуация была характерной и для кризиса 1998 г.

Масштабное падение импорта в 2009 г. определило структурные изменения ресурсов внутреннего рынка. На фоне сокращения потребительского спроса, снижения доходов населения и изменения курса рубля произошло укрепление позиций отечественных производителей на потребительском рынке. К III кварталу 2009 г. на внутреннем рынке доля импорта в формировании товарных ресурсов розничной торговли понизилась до 41%. Вместе с тем одновременно произошли неблагоприятные сдвиги в общей структуре импорта, когда резкое сокращение доли импорта инвестиционных товаров протекало на фоне переориентации на ввоз товаров потребительского и промежуточного спроса (см. табл. 2).

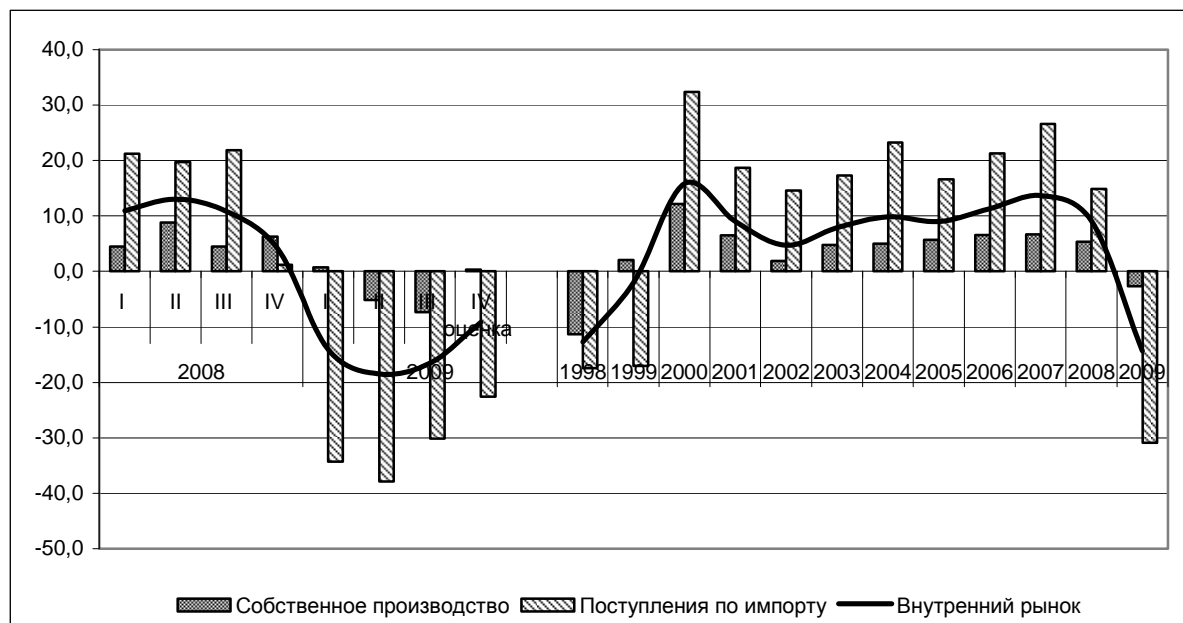
Таблица 2

**Удельный вес потребительских, промежуточных и инвестиционных товаров  
в общем объеме импорта Российской Федерации  
(по методологии платежного баланса), % к итогу**

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
	<b>2008 г.</b>		
I квартал	45,0	22,6	32,4
II квартал	41,3	23,9	34,8
III квартал	43,6	24,2	32,2
IV квартал	37,8	24,4	37,8
Год	41,8	23,8	34,4
	<b>2009 г.</b>		
I квартал	46,8	18,6	34,9
II квартал	44,0	18,1	38,4
III квартал	43,8	19,7	36,6
Год (предварительные данные)	40,8	17,4	41,8

Источник: Росстат.

Заметим, что фактором, поддерживающим внутренний рынок, в 1-м полугодии 2009 г. явилось значительное накопление запасов готовой продукции по итогам 2008 г. Превышение предложения над спросом, возникшее впервые после финансового кризиса с 1998 г., оказало неоднозначное влияние: с одной стороны, в 1-м полугодии 2009 г. спад отечественного производства на фоне сокращения спроса оказался особенно глубоким, а с другой – использование запасов частично компенсировало падение импорта, доля которого в ресурсах снизилась на 6,3 п. п. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. В III квартале 2009 г. с исчерпанием запасов и усилением тенденции к сокращению предложения отечественных товаров и услуг на внутреннем рынке ситуация заметно осложнилась. Сужение платежеспособного спроса, дефицит оборотных средств, необходимых для закупки сырья, высокая стоимость кредитных ресурсов усилили влияние негативных факторов на характер функционирования отечественного производства. Однако максимальное с начала 2009 г. падение предложения товаров и услуг отечественного производства было частично компенсировано расширением объемов импорта по сравнению с предыдущим кварталом текущего года и позволило ослабить тенденцию к сужению внутреннего рынка. В IV квартале 2009 г. при дальнейшем замедлении темпов сужения импорта и стабилизации предложения отечественных товаров и услуг спрос внутреннего рынка сократился на 9,2% против 14,6% в среднем за январь – сентябрь 2009 г. При этом в октябре – декабре 2009 г. отмечалось заметное ослабление темпов спада как инвестиционного, так и потребительского рынков.



Источник: Росстат.

Рис. 3. Изменение темпов роста внутреннего спроса по компонентам в 1998–2009 гг., по кварталам 2008–2009 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Анализ экономической динамики по компонентам внешнего и внутреннего спроса иллюстрирует исключительно высокую зависимость от внешнеэкономических факторов. Отсутствие значимых структурных изменений, инерционное развитие как экспортных производств, так производств конечного спроса, основанное на экстенсивном использовании основных факторов, высокая доля импорта в ресурсах внутреннего рынка определяли низкую конкурентоспособность российской экономики в условиях восстановительного роста 2000–2008 гг. и явились факторами глубокого системного кризиса 2009 г.

### 3.1.2. Основные характеристики использования ВВП

На фоне развивающегося мирового кризиса и сокращения доходов экономики с конца 2008 г. фиксировалось изменение пропорций между валовым национальным сбережением и конечным потреблением. По итогам 2009 г. доля валового сбережения в ВВП снизилась до 25,3%, что сопоставимо с показателем кризисного 1998 г. Абсолютное сокращение объемов национального сбережения было обусловлено сокращением как чистого экспорта, так и валового накопления за счет резкого уменьшения запасов материальных оборотных средств.

Резкое замедление темпов роста инвестиций, ввода в действие основных фондов и интенсивный рост незавершенного строительства в 2007–2008 гг. оказали негативное воздействие на характер экономического роста в конце 2008 г. и на ситуацию в 2009 г. При сложившейся ситуации на рынке капитала и ресурсов сбережения доля инвестиций в основной капитал в ВВП в 2009 г. снизилась на 1,9 п. п. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года и составила 19,3%.

Особенности 2009 г. определялись отрицательной динамикой инвестиций, при этом свертывание инвестиций происходило в более жесткой форме по сравнению с динамикой ВВП. В 2009 г. произошел перелом тенденции роста инвестиций, действовавшей на протяжении 2000–2008 гг., и впервые после кризиса 1998 г. был зафиксирован спад инвестиций в основной капитал (небольшое сокращение наблюдалось также в 2002 г.) (табл. 3.). Падение инвестиций в основной капитал в 2009 г. составило 17,0% при сокращении ВВП на 7,9% против соответственно 12,0 и 5,3% в 1998 г.

Таблица 3

#### Структура использования ВВП на валовое сбережение и инвестиции в основной капитал в 2008–2009 гг. в текущих ценах, % к итогу

	2008					2009				
	год	квартал				год	квартал			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:										
валовое сбережение	34,3	32,5	35,8	38,5	31,2	25,3	18,5	22,0	29,6	29,0
Справочно:										
Доля инвестиций в основной капитал в ВВП	21,2	15,1	20,1	20,7	26,8	19,3	15,1	18,5	18,9	23,7

Источник: Росстат.

С IV квартала 2008 г. в структуре использования ВВП доля расходов на конечное потребление стала систематически повышаться, что было обусловлено снижением объемов производства ВВП. Таким образом, в условиях ограниченности ресурсов расходы



на конечное потребление в 2009 г. стали занимать доминирующую долю ВВП – 74,7% против 65,5% в 2008 г. (см. табл. 4).

Таблица 4

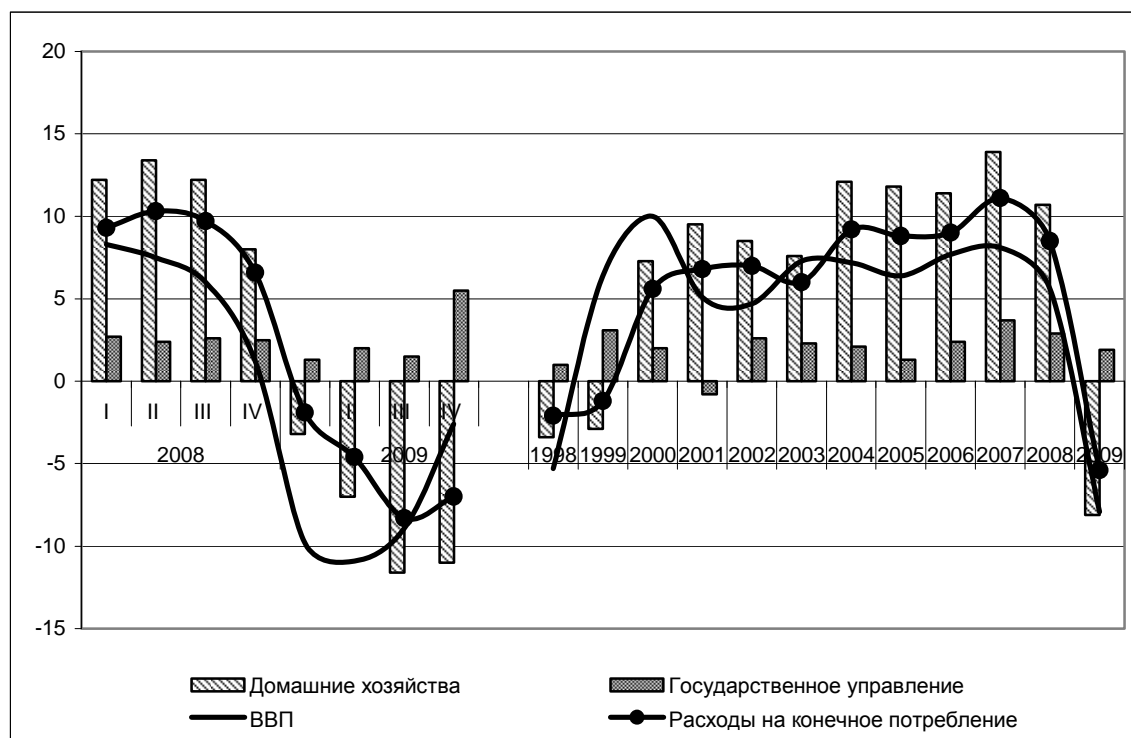
**Структура использования ВВП в 2008–2009 гг.,  
по кварталам, % к итогу, в текущих ценах**

	2008					2009				
	год	квартал				год	квартал			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Расходы на конечное потребление	65,5	67,5	64,2	61,5	68,8	74,7	81,5	78,0	70,4	71,0
домашних хозяйств	47,7	48,3	46,8	45,8	51,6	53,9	57,0	55,8	50,9	52,6
государственного управления	17,3	18,6	16,9	15,3	16,7	20,3	23,7	21,6	19,0	17,8
валовое накопление	25,4	20,0	25,5	29,0	26,5	18,0	12,4	14,9	21,8	21,3
валовое накопление основного капитала	22,2	16,2	20,8	21,7	27,8	20,2	16,5	19,8	19,6	24,1
изменение запасов материальных оборотных средств	3,2	3,8	4,7	7,3	-1,3	-2,2	-4,1	-4,9	2,2	-2,8
чистый экспорт	9,1	12,5	10,3	9,5	4,7	7,3	6,1	7,1	7,8	8,0

Источник: Росстат.

Тенденция опережающего роста расходов на конечное потребление действовала на протяжении последних семи лет и поддерживалась динамичным ростом доходов населения и экономики. За период 2001–2008 гг. при росте конечного потребления домашних хозяйств в 1,89 раза реальные доходы населения увеличились в 2,23 раза, реальная заработная плата – в 2,85 раза и реальный размер назначенных пенсий – в 2,22 раза. Динамичный рост конечного потребления явился одним из основных факторов поступательного развития российской экономики.

Кризис 2008–2009 гг. болезненно отразился на уровне жизни населения, он характеризовался большей глубиной падения относительно предыдущего периода, нежели то, которое имело место в условиях кризиса 1998 г. При сохранении темпа роста реальных доходов населения на уровне 1,9% по сравнению с 2008 г. конечное потребление сократилось на 5,4%, в том числе домашних хозяйств – на 8,9%. Заметим, что на динамику потребления домашних хозяйств существенное влияние оказало снижение реальной заработной платы на 2,8% относительно 2008 г., а рост номинальной заработной платы на 8,5% был минимальным с 1998 г. В этой ситуации первостепенное значение приобрели проблемы выполнения государственных социальных гарантий и обязательств. В целях поддержания уровня жизни населения и сохранения социальной стабильности расходы на государственное управление повысились в 2009 г. до 20,3% ВВП и на 3,0 п. п. превысили показатель предыдущего года, а динамика социальной поддержки населения оставалась в области положительных значений на протяжении года (см. рис. 4). В 2009 г. средний размер назначенных пенсий повысился на 22,6%, а в реальном исчислении – на 10,2%.



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика расходов на конечное потребления в ВВП по компонентам в 1998–2009 гг., по кварталам 2008–2009 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

### 3.1.3. Изменения структуры формирования ВВП по источникам доходов

Поддержание внутреннего рынка в 2009 г. базировалось на перераспределении доходов от предприятий к населению. Доля оплаты труда в ВВП повысилась до 51,9% и на 4,6 п. п. превысила показатель 2008 г. Однако в реальном выражении заработная плата в I квартале 2009 г. снизилась на 0,8%, во II квартале – на 3,9% и в III квартале – на 5,2%. В IV квартале 2009 г. реальная заработная плата повысилась на 10,2% к предыдущему кварталу текущего, в результате падение к аналогичному периоду предыдущего года составило 1,0%.

Сопоставление динамики занятости населения, оплаты труда и ВВП показывает, что опережающий рост заработной платы относительно производительности труда усилил нагрузку на экономику и негативно отразился на результатах экономической деятельности.

На фоне резкого падения производства в 1-м полугодии 2009 г. доля чистых налогов на производство и импорт в ВВП составила 16,7%, а валовой прибыли и смешанных доходов – 31,4% против соответственно 19,9 и 32,8% в 2008 г. (табл. 5).

Таблица 5

**Структура формирования ВВП по источникам доходов  
в 2008–2009 гг., % к итогу, в текущих ценах**

	2008					2009				
	год	квартал				год	квартал			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Оплата труда наемных работников (включая скрытые оплаты труда и смешанные доходы)	47,3	48,3	46,8	42,3	45,9	51,9	56,2	53,7	47,2	51,8
Чистые налоги на производство и импорт	19,9	20,5	21,2	20,2	19,1	16,7	17,8	18,5	19,7	11,6
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	32,8	31,2	32,0	37,5	35,0	31,4	26,0	27,8	33,1	37,6

Источник: Росстат.

Динамика финансовых результатов деятельности предприятий и организаций определялась, с одной стороны, падением производства практически по всем видам экономической деятельности, а с другой – повышением цен производителей, главным образом в добыче полезных ископаемых, и тарифов естественных монополий. В результате разнонаправленного действия этих факторов усилились структурные сдвиги в распределении доходов по видам деятельности. Рентабельность проданных товаров, продукции и работ по итогам января – сентября 2009 г. составила 11,2% и снизилась на 4,6 п. п. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Таблица 6

**Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг и активов  
организаций по видам экономической деятельности  
в 1-м полугодии 2008 и 2009 гг., %**

	Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг		Рентабельность активов		Справочно		
	2008	2009	2008	2009	Январь–сентябрь 2009 к январю–сентябрю 2008		Сентябрь 2009 к декабрю 2008
					темпы финансового результата	индексы физического объема	
Всего	15,8	11,2	6,8	3,8	64,1	88,2	
В том числе:	15,0	11,4	4,5	2,9	73,3	99,2	96,3
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство							
рыболовство, рыбоводство	10,7	25,9	4,8	13,0	290,0	109,5	
добыча полезных ископаемых	36,2	31,3	14,6	8,5	72,2	97,0	153,5
обрабатывающие производства	20,6	12,3	12,1	3,9	35,5	82,5	106,5
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,6	7,3	0,6	2,9	320	93,1	118,0
строительство	5,6	5,0	2,6	1,5	58,6	81,6	99,8
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	11,3	7,0	7,0	3,6	56,8	94,7	108,1
транспорт и связь	16,4	15,8	5,0	3,9	99,8		110

Источник: Росстат.

Спад производства и другие проявления кризиса в разных видах деятельности оказались неравнозначными, соответственно процессы развития протекают неравномерно и имеют свою специфику.

Самым прибыльным видом деятельности за январь – сентябрь 2009 г. продолжало оставаться производство и распределение электроэнергии, газа и воды. Это объясняется ростом регулируемых тарифов на 21,1% с 1 января 2009 г. и снижением издержек производства. При этом следует отметить, что значительный рост тарифов и свободных цен на электроэнергию, благотворно сказавшийся на прибыльности производства и распределения электроэнергии, газа и воды, усугубил рецессию в других секторах, особенно в обрабатывающих производствах.

Отечественное производство отреагировало на уменьшение инвестиционной активности и сокращение внутреннего и внешнего спроса снижением цен производителей в IV квартале 2008 г. на 20,9% по сравнению с III кварталом. Под влиянием резкого падения мировых цен на энергоносители и минеральные продукты цены производителей в добыче полезных ископаемых в III квартале 2008 г. по сравнению с предыдущим кварталом снизились на 5,4%, а в IV квартале – на 44,9%. Резкое изменение уровня и структуры цен сопровождалось снижением рентабельности производства и привело к пересмотру корпоративных инвестиционных программ, к приостановке производства и сокращению рабочих мест. Однако уже по итогам I квартала 2009 г. индекс цен производителей промышленных товаров составил 104,4% относительно последнего квартала предыдущего года при росте цен в добыче полезных ископаемых на 8,5%, в обрабатывающем производстве – на 1,3% и в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – на 18,1%. Во II и III кварталах рост цен продолжился. За январь – сентябрь 2009 г. индекс цен в добыче полезных ископаемых составил 153,5%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 118,0%. На рост цен на сырье и энергию обрабатывающее производство откликнулось повышением цен на 6,5%, но даже при такой сдержанной ценовой политике отечественные производители не смогли укрепить позиции на внутреннем рынке.

В IV квартале 2009 г. в промышленности отмечалось снижение цен относительно предыдущего квартала, и это стало одной из причин ослабления спада производства к концу года.

Ухудшение финансовых результатов деятельности обрабатывающих производств определялось прежде всего глубоким сокращением внешнего и внутреннего спроса. В наибольшей степени от кризиса пострадали и находятся в тяжелом финансовом состоянии предприятия обрабатывающего сектора, ориентированные на удовлетворение внутреннего спроса. При этом колебания цен оказывали гораздо меньшее влияние на финансовый результат предприятий этого сектора, чем сжатие производства. Среди факторов, определяющих уязвимость обрабатывающих производств в условиях кризиса, следует выделить высокую степень кредитного обременения, а также общую неэффективность производств.

Среди видов экономической деятельности, занятых выпуском потребительских товаров, в лучшем состоянии находилось производство пищевых продуктов, включая напитки и табак. Снижение объемов производства на пике кризиса оказалось умеренным – в пределах 4%, и уже начиная с марта сформировалась положительная динамика. Во II квартале 2009 г. в пищевом производстве сальдированный финансовый результат был на 34% выше, чем за соответствующий период предыдущего года. Уверенный рост прибыли продолжился в III квартале 2009 г. Благодаря сравнительно высокому уровню конкурентоспособности отечественных продовольственных товаров и по цене, и по качеству

в условиях девальвации рубля в пищевом производстве наблюдались процессы импортозамещения. Несмотря на снижение финансового результата в добыче полезных ископаемых за январь – сентябрь 2009 г. на 27,8% к аналогичному периоду предыдущего года, прибыль была получена прежде всего благодаря стабилизации конъюнктуры мирового рынка энергоносителей, повышению цен производителей топливно-энергетических ископаемых, снижению экспортных пошлин для нефтяной промышленности, а также сохранению высоких экспортных цен на газ.

В строительстве сокращение инвестиционного спроса и недоступность кредитных ресурсов – при сильной зависимости этого вида деятельности от банковского кредитования – привели к значительному снижению объемов строительных работ. В результате сальдированный финансовый результат составил 58,6% соответствующего показателя января – сентября 2008 г.

Сокращение коммерческих грузоперевозок транспорта за январь – сентябрь на 24,0% к соответствующему периоду предыдущего года привело к повышению финансового результата в транспорте на 4,6% за счет повышения тарифов на перевозки грузов на 10,0%.

В структуре занятого населения 92% составляют лица, работающие по найму, поэтому проблемы оплаты труда и занятости населения имели первостепенное значение. На фоне снижения уровня реальной заработной платы и реальных доходов населения в 2009 г. сохранялся высокий уровень безработицы. В 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. численность занятых в экономике уменьшилась на 1,7 млн человек и составила 69,4 млн человек, а общая численность безработных (по методологии МОТ) достигла 6,0 млн человек, или 8,4% экономически активного населения. Численность официально зарегистрированных безработных в государственных учреждениях службы занятости достигла 2,1 млн, а уровень зарегистрированной безработицы – 2,8% против 1,8% в 2008 г. (см. табл. 7).

Ситуация осложнялась увеличением до 1,6 млн человек численности занятых, переведенных на режим неполного рабочего времени, направленных в вынужденные отпуска и находящихся в простое. Кроме того, усиливалось негативное воздействие таких факторов, как ограниченность потенциала межпрофессиональной мобильности, сужение возможностей для вторичной и неформальной занятости, особенно остро затронувших моноотраслевые города. Заметим, что произошло осложнение ситуации и в малом бизнесе. На малых предприятиях в 2008 г. было занято 6,2 млн человек, что составило 11,4% среднегодовой численности занятых в целом по российской экономике. На фоне резкого изменения условий развития российской экономики под влиянием мирового финансового кризиса и его распространения на реальный сектор экономики в IV квартале 2008 г. число рабочих мест на малых предприятиях (без микропредприятий) сократилось.

Коэффициент напряженности (численность незанятых граждан, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения, в расчете на одну вакансию) по сравнению с декабрем 2008 г. увеличился с 1,9 до 3,2. Потребность в работниках, заявленная работодателями в государственные учреждения службы занятости населения, уменьшилась на конец декабря 2009 г. по сравнению с аналогичным месяцем предыдущего года на 170 тыс. человек, число вакансий на конец 2009 г. уменьшилось за год почти вдвое и составило 223,3 тыс.

Таблица 7

Динамика основных показателей состояния рынка труда в 2008–2009 гг.

	2008	Квартал				2009	Квартал			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Численность занятых в экономике (на конец месяца), млн человек	70,9	69,9	71,4	71,9	70,4	69,4	68,2	69,4	70,4	69,5
Численность безработных (в среднем за месяц), тыс. человек	4,8	5,1	4,3	4,5	5,4	6,3	6,8	6,5	6,0	6,0
Уровень безработицы, % к экономически активному населению	6,4	6,7	5,6	5,9	7,1	8,4	9,1	8,6	7,8	8,0
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, тыс. человек	1,4	1,6	1,4	1,3	1,4	2,1	2,0	2,2	2,1	2,1
Уровень зарегистрированной безработицы, % к экономически активному населению	1,8	2,1	1,9	1,7	1,8	2,8	2,6	2,8	2,7	2,7
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	17290	15424	16962	17556	18966	18785	17441	18419	18673	20626
Просроченная задолженность по заработной плате (млн руб., в среднем за квартал)	3337,7	2857,3	2756,3	2801,7	4935,3	6662,4	6575,3	8486,7	6409,7	5178,0
<b>В % к соответствующему периоду предшествующего года</b>										
Численность занятых в экономике (на конец месяца)	100,6	100,8	101,2	100,7	99,6	97,8	97,7	97,1	97,9	98,7
Численность безработных (в среднем за месяц)	104,4	96,5	94,2	105,6	123,7	131,1	134,8	152,1	132,2	112,0
Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости	89,7	89,7	89,3	88,9	91,1	148,0	126,5	157,4	163,0	153,2
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций	125,9	128,0	129,2	129,0	119,5	108,5	112,8	108,0	105,7	108,1
Среднемесячная реальная начисленная заработная плата	110,3	113,4	112,5	112,2	105,0	97,2	99,2	96,1	94,8	99,0
Просроченная задолженность по заработной плате	77,5	62,0	60,7	65,8	129,2	199,6	230,1	307,9	229,8	104,9

Источник: Росстат.

**Факторы экономического роста ВВП и добавленной стоимости в 2008–2009 гг.**

Ниже представлены результаты декомпозиции роста показателя выпуска (ВВП) в 2008–2009 гг., полученные в соответствии с методикой, изложенной в работе ИЭПП (Факторы экономического роста. Серия Научные труды, № 70. М.: ИЭПП, 2003. [www.iety.ru](http://www.iety.ru)). В основе декомпозиции лежит разложение экономического роста на экстенсивные и интенсивные составляющие, позволяющее оценить качество роста, спрогнозировать дальнейшие тенденции экономического развития. Представленные результаты характеризуют трансформацию структуры экономического роста, позволяют выделить наиболее значимые факторы, определявшие изменения в динамике темпов роста выпуска.

Последние два года динамика ВВП характеризуется резким замедлением темпов роста, перешедшим в сокращение более значительное, чем в 1998 г. (–7,9% по итогам 2009 г.). Квартальный ВВП на протяжении 2008 г. характеризовался более чем семикратным сокращением темпов роста: если в I квартале увеличение ВВП по сравнению с аналогичным периодом прошлого года составляло 8,7%, то в IV квартале – всего

1,2%. В 2009 г., впервые за последние 10 лет, темпы роста реального объема ВВП перешли в область отрицательных значений, составив по кварталам соответственно: –9,8% в I квартале, –10,9% – во II квартале, –8,9% – в III квартале, –1,7% – в IV квартале 2009 г.

За исключением IV квартала 2008 г., в котором положительные темпы роста ВВП наблюдаются на фоне сокращения объемов затрат труда и капитала, изменения объема ВВП и затрат основных факторов характеризуются однонаправленной динамикой: увеличение выпуска сопровождается ростом основных экстенсивных факторов (I–III кварталы 2008 г.), а сокращение выпуска – их уменьшением (I–IV кварталы 2009 г.).

В соответствии с результатами декомпозиции (см. табл. 8) в 2008 г. затраты основных факторов определяли 56,9% темпов роста ВВП, в 2009 г. их вклад сократился до уровня 41,8%. При этом изменения в динамике темпов роста выпуска сопровождаются трансформациями и в их структуре, наиболее заметно проявившимися в 2009 г. Эти трансформации в основном связаны с распределением вклада в темпы роста ВВП между основными факторами – трудом и капиталом. В течение последних 10 лет рост выпуска за счет затрат основных факторов в большей степени был обусловлен изменением объема вовлеченного в производство капитала – в среднем на 32%, в то время как вклад трудовых затрат составлял около 7%. В 2009 г., напротив, сокращение фактически отработанного занятыми времени определяет 30% темпов роста выпуска, что почти втрое превышает вклад затрат капитала в темпы роста ВВП.

Таблица 8

**Декомпозиция годовых темпов роста ВВП и валовой добавленной стоимости промышленного производства в 2005–2009 гг.<sup>1</sup>**

ВВП	Затраты факторов	В том числе							СФП
		труд	Из них:		капитал	Из них:			
			численность занятых	отработанное время*		объем основных фондов**	степень загрузки мощностей***		
<b>Темпы роста</b>									
2005	6,40	2,05	0,03	0,26	–0,23	2,02	1,05	0,98	4,35
2006	7,70	4,10	0,43	0,25	0,18	3,67	1,34	2,33	3,60
2007	8,10	3,60	0,65	0,57	0,08	2,95	1,69	1,25	4,50
2008	5,60	3,19	0,15	0,31	–0,16	3,04	1,95	1,10	2,41
2009	–7,90	–3,31	–2,37	–1,09	–1,28 <sup>2</sup>	–0,94	1,58 <sup>3</sup>	–2,52 <sup>4</sup>	–4,59
<b>В % от темпов роста ВВП</b>									
2005	100	32,07	0,45	4,07	–3,62	31,63	16,35	15,27	67,93
2006	100	53,29	5,60	3,28	2,32	47,68	17,40	30,29	46,71
2007	100	44,45	8,07	7,05	1,02	36,38	20,90	15,48	55,55
2008	100	56,92	2,61	5,49	–2,88	54,32	34,77	19,55	43,08
2009	100	41,84	30,00	13,86	16,14	11,84	–20,05	31,89	58,16

\* На одного рабочего.

\*\* Для 2005–2008 гг. на основе данных о физическом объеме основных фондов.

\*\*\* Оценка изменения степени загрузки мощностей по экономике в целом строится по данным об объеме потребляемой электроэнергии.

<sup>1</sup> Расхождение с ранее опубликованными результатами объясняется изменением данных, предоставляемых Росстатом.

<sup>2</sup> Оценка за год строится по данным за январь – сентябрь 2009 г.

<sup>3</sup> Предварительные данные – оценка роста физического объема основных фондов в 2009 г., которая строится в предположении о постоянстве коэффициента выбытия основных фондов и постоянстве доли инвестиций, направляемых на их обновление.

<sup>4</sup> Предварительные данные – оценка изменения степени загрузки мощностей, которая строится в предположении о постоянстве доли потребляемой электроэнергии в объеме произведенной.

Согласно проведенной декомпозиции квартальных показателей (см. табл. 9) в 2008–2009 гг. темпы роста ВВП в среднем на 16% обусловлены изменениями трудовых затрат, причем вклад данной составляющей увеличился (с 4,7% в I квартале 2008 г. до почти 100% в IV квартале 2009 г.). Более существенным вкладом в темпы роста ВВП характеризуются изменения объема вовлеченного в процесс производства капитала, составляющие в среднем 21%, но в отличие от затрат труда вклад затрат капитала сократился с 50,1% в I квартале 2008 г. до 24,0% во III квартале 2009 г. (в IV квартале 2009 г. вклад затрат капитала отрицателен). В результате если в январе – сентябре 2008 г. вклад капитала превышал вклад труда почти в 9 раз, то в I-м полугодии 2009 г. вклад капитала в темпы роста ВВП был почти в 3 раза меньше вклада затрат труда, сравнявшись с ним лишь в III квартале 2009 г.

2009 г., в отличие от предыдущих годов, демонстрирует сдвиги в структуре роста ВВП, характеризующиеся снижением вклада затрат капитала с одновременным увеличением вклада затрат труда. Эти структурные изменения отражают влияние кризисных явлений в экономике на поведенческие стратегии производителей, которые в процессе приспособления к новым экономическим условиям используют в первую очередь более гибкий инструмент – управление размером затрат труда.

Таблица 9

**Структура темпов роста квартального ВВП**  
(по сравнению с аналогичным периодом прошлого года)

	I квартал 2008	II квар- тал 2008	III квар- тал 2008	IV квар- тал 2008	I квар- тал 2009	II квар- тал 2009	III квар- тал 2009	IV квар- тал 2009
Темпы роста								
ВВП	8,70	7,50	6,00	1,20	-9,80	-10,90	-8,90	-1,70
I. Затраты факторов	4,76	3,25	4,95	-0,61	-4,93	-4,24	-4,30	-0,38
I.1 Труд	0,40	0,36	0,58	-1,08	-3,90	-3,02	-2,16	-1,78
Занятость	0,35	0,53	0,30	-0,26	-1,37	-1,50	-1,12	-0,76
Отработанные часы	0,06	-0,17	0,28	-0,82	-2,53	-1,52	-1,04	-1,02 <sup>1</sup>
I.2 Капитал	4,36	2,89	4,37	0,47	-1,03	-1,22	-2,14	1,40
Основные фонды	1,56	1,69	1,91	1,82	1,44	1,43	1,32	1,20
Степень загрузки мощностей	2,80	1,20	2,46	-1,35	-2,47	-2,65	-3,45	0,20
II. СФП	3,94	4,25	1,05	1,81	-4,87	-6,66	-4,60	-1,32
В % от темпов роста ВВП								
ВВП	100	100	100	100	100	100	100	100
I. Затраты факторов	54,8	43,3	82,5	-50,9	50,3	38,9	48,3	22,3
I.1 Труд	4,7	4,8	9,6	-90,1	39,8	27,7	24,3	105,0
Занятость	4,0	7,1	4,9	-21,6	14,0	13,8	12,6	44,9
Отработанные часы	0,7	-2,3	4,7	-68,5	25,8	13,9	11,7	60,1
I.2 Капитал	50,1	38,5	72,9	39,1	10,6	11,2	24,0	-82,6
Основные фонды	18,0	22,5	31,9	151,5	-14,7	-13,1	-14,8	-70,9
Степень загрузки мощностей	32,1	16,0	41,0	-112,4	25,2	24,3	38,8	-11,8
II. СФП	45,2	56,7	17,5	150,9	49,7	61,1	51,7	77,7

<sup>1</sup> Оценка за IV квартал строится по данным за январь – сентябрь 2009 г.



Негативные тенденции в динамике численности занятых (запасов труда), связанные с развивающимся финансовым кризисом, проявились начиная с IV квартала 2008 г., характеризующегося сокращением численности занятых на 0,6%, и усилились в 2009 г.: значение показателя составило –2,4% в I квартале, –2,8% – во II квартале, –2,1% – в III квартале, –1,4% – в IV квартале. Отрицательные темпы роста численности занятых в основном обусловлены снижением доли занятого населения в численности экономически активного при практически неизменных значениях доли трудоспособного населения в общей численности населения и доли экономически активного населения в численности трудоспособного. В том же IV квартале 2008 г. наблюдается и резкое сокращение времени отработанного одним занятым.

Анализ изменения структуры затрат труда в ответ на распространение кризисных явлений в экономике свидетельствует о том, что основным инструментом адаптации рынка труда к изменению рыночной ситуации является манипулирование продолжительностью рабочего времени. Изменения численности занятых являлись наиболее существенной составляющей затрат труда, определяющей их вклад в темпы роста ВВП, до середины 2008 г. В III квартале 2008 г. темпы роста запасов труда и интенсивности его использования сравнялись, а в IV квартале вклад отработанного времени в темпы роста ВВП почти втрое превысил вклад, обусловленный изменениями численности занятых. В 2009 г. средние по кварталам темпы сокращения времени, отработанного одним работником, превышают средние темпы снижения численности занятых, обеспечивая в среднем 28% темпов роста ВВП.

Как и в случае затрат труда, кризисные явления в экономике отразились в том, что темпы роста затрат капитала перешли в область отрицательных значений, но произошло это не в конце 2008 г., а в I квартале 2009 г. В 2008–2009 гг. основным фактором, определяющим изменения затрат капитала, а в 2009 г. и направление этих изменений, является волатильность интенсивности загрузки производственных мощностей. Темпы роста интенсивности использования затрат капитала демонстрируют устойчивое снижение до IV квартала 2009 г., так что с конца 2008 г. они перешли в область отрицательных значений. В среднем сокращение темпов роста данной составляющей составляет 2,1 п. п. ежеквартально (в соответствии с линейным трендом на 2,3 п. п.<sup>1</sup>). При этом в последнем квартале 2009 г. степень загрузки мощностей демонстрирует незначительный рост.

Запасы капитала являются единственным фактором, характеризующимся в 2009 г. отрицательным вкладом в темпы роста ВВП, т. е. единственным показателем, который в условиях сокращения выпуска демонстрирует рост. Однако следует отметить, что темпы роста основных фондов снижаются. В соответствии с методикой оценки<sup>2</sup> динамика запасов капитала определяется изменениями объема инвестиций в основной капитал, темпы роста которых отрицательны начиная с IV квартала 2008. В результате сокращение средств, направляемых на обновление и восстановление основ-

<sup>1</sup> Оценки снижения темпов роста в соответствии с линейным трендом рассматриваются с целью снижения зависимости результатов оценок к выбору начального и конечного года рассматриваемого периода.

<sup>2</sup> В отсутствие квартальной статистики оценка роста основных фондов строится в предположении о постоянстве коэффициента выбытия основных фондов и постоянстве доли инвестиций, направляемых на их обновление. Следует отметить, что полученная таким образом оценка может быть смещена в связи с тем, что она не учитывает временной лаг между моментом получения инвестиций и моментом их освоения.

ных фондов, с учетом существенной степени их износа привело к ежеквартальному снижению темпов роста запасов капитала на 0,23 п. п.

В последние два года резким сокращением темпов роста характеризуется динамика совокупной производительности факторов (СФП). Темп роста производительности (см. табл. 8) в 2008 г. составил 2,4%, что почти в два раза ниже среднего уровня показателя в 2005–2007 гг., а в 2009 г., впервые после 1998 г., наблюдается снижение производительности, причем темп снижения превышает соответствующее значение для 1998 г. При этом в 2008–2009 гг. СФП является основной причиной изменений темпов роста ВВП.

При рассмотрении квартальной динамики (см. табл. 9) изменения СФП являются доминирующим фактором, определяющим в среднем 64% темпов роста выпуска. Как и большинство рассмотренных составляющих, СФП демонстрирует снижение темпов роста в 2008 г. и переход в область отрицательных значений в 2009 г., достижение минимального уровня во II квартале 2009 г., составившего –6,7%, и последующее сокращение темпов снижения до уровня –1,3% в IV квартале 2009 г.

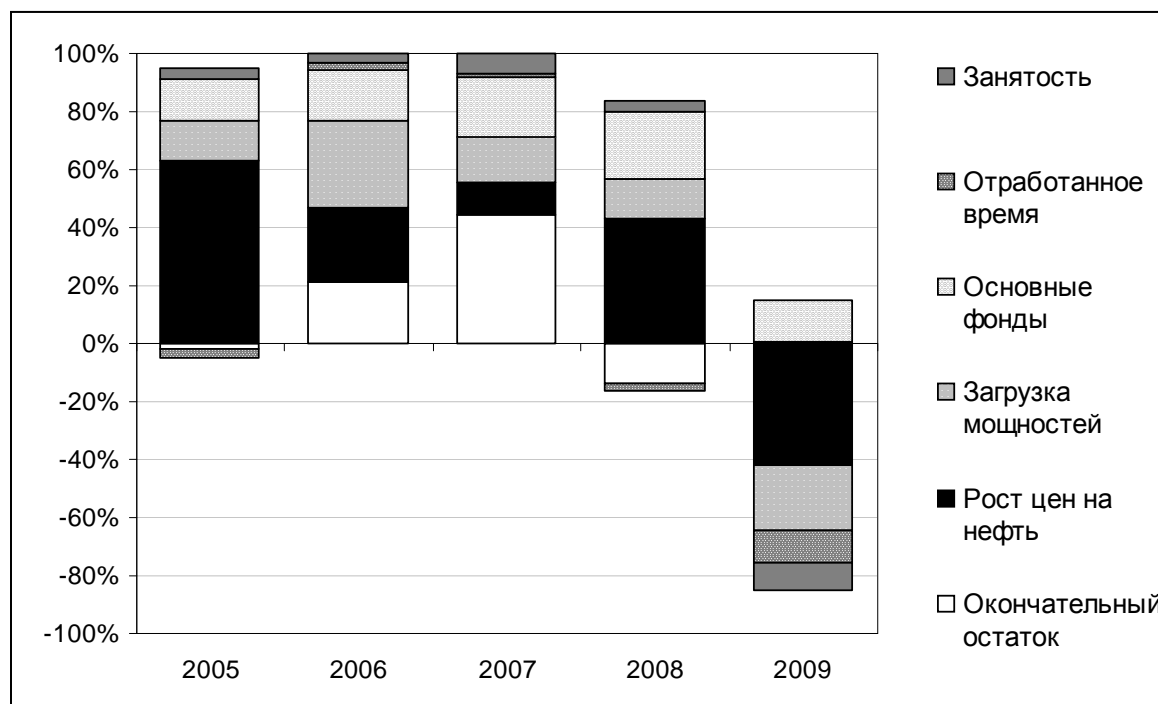


Рис. 5. Структура роста ВВП в 2005–2009 гг.

Полученную оценку СФП не следует рассматривать как чисто «технологическую» составляющую, характеризующую изменение производительности факторов. Она отражает влияние показателей, не учтенных при оценке основных затрат, а также смещения, связанные с методом оценивания. Так, использование стоимостных показателей выпуска и капитала может привести к смещению «физической» оценки СФП за

счет неравномерности динамики цен ВВП и основных фондов<sup>1</sup>. Вместе с тем именно такой неравномерностью характеризуются условия российской экономической системы, определяемые высокой волатильностью цен на нефть, так что в краткосрочном периоде конъюнктурные факторы могут оказать гораздо более существенное влияние на рост по сравнению с технологическими.

В соответствии с полученными результатами<sup>2</sup> в 2008–2009 гг. динамикой цен на нефть определяется большая часть темпов роста СФП и ВВП. В среднем в рассматриваемом периоде изменения ценового фактора определяли около 60% темпов роста выпуска, в то время как технологическая производительность («окончательный остаток») – около –10%. При этом полученные в результате выделения ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья в качестве отдельного фактора изменения темпов роста «технологической» составляющей отличаются от динамики СФП. Темпы роста «остатка» принимают отрицательные значения в 2008 г., в то время как в 2009 г. технологическая производительность практически не изменилась.

Таким образом, наблюдаемые в 2008–2009 гг. изменения в динамике темпов роста ВВП сопровождаются трансформацией структуры темпов роста, характеризующейся снижением вклада затрат капитала с одновременным увеличением вклада затрат труда при сохранении доминирующей роли совокупной производительности факторов (СФП). При этом изменения темпов роста и затрат труда, и затрат капитала в основном определяются колебаниями степени их загрузки (отработанным временем и интенсивностью использования производственных мощностей).

Темпы роста почти всех составляющих (за исключением основных фондов) демонстрируют похожую динамику: сокращение темпов роста в 2008 г., переход темпов роста в область отрицательных значений в конце 2008 г. – начале 2009 г. и сокращение темпов снижения к концу 2009 г.

В среднем в 2008–2009 гг. вклад производительности в рост ВВП составляет около 50% без учета цен на нефть и –10% после исключения оценки вклада ценовой конъюнктуры на мировых рынках сырья. При этом следует отметить, что в 2009 г. оценки технологической производительности демонстрируют близкие к нулю темпы роста<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> «Стоимостная» оценка производительности совпадает с «физической», в случае если экономика находится в условиях долгосрочного равновесия и совершенной конкуренции. Другими словами, когда все возможные экзогенные шоки учтены в текущем равновесии системы.

<sup>2</sup> Выделение в составе СФП конъюнктурной составляющей и проведение дальнейшей декомпозиции темпов роста выпуска основано на наличии статистически значимой взаимосвязи между темпами роста СФП и темпами роста мировых цен на нефть, которая оценивается с помощью регрессии по годовым данным в период с 1993 по 2008 г. Полученный в результате «окончательный остаток», очищенный от влияния изменений цен на мировых рынках сырья, является более корректной характеристикой технологической производительности, т.е. интенсивной составляющей роста выпуска.

<sup>3</sup> Вряд ли этот факт следует воспринимать как свидетельство положительных изменений технологических характеристик функционирования предприятий. Отчасти такой результат может быть вызван применяемой методикой разделения остатка. Кроме этого, в последнем полугодии рассматриваемого периода оценки СФП могут быть смещены вследствие наличия экзогенных шоков, определяемых сложившейся в мире экономической ситуацией, порожденной финансовым кризисом.

### 3.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

В российской экономической динамике на протяжении 2008–2009 гг. достаточно определенно можно выделить несколько периодов. В первой половине 2008 г. ситуация определялась влиянием факторов и тенденций экономического роста, сложившихся в 2006–2007 гг. Со второй половины года на экономику все более существенное влияние стали оказывать ситуация на мировых финансовых рынках и интенсивное снижение уровня цен и спроса на мировом рынке минерально-сырьевых ресурсов и товаров. До середины 2009 г. ситуация определялась влиянием инерционных процессов и факторов, сформировавшихся в период острой фазы финансового кризиса 2008 г. Однако с начала 2-го полугодия 2009 г., в результате восстановления внешнего спроса и активизации антикризисных мер в России, ситуация стала выправляться. При сопоставлении показателей 2008 и 2009 гг. следует учитывать как качественные особенности функционирования экономики, так и количественные характеристики (эффект базы).

Таблица 10

**Динамика физического объема ВВП и валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности в 2008–2009 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года**

	2008	Квартал				2009	Квартал		
		I	II	III	IV		I	II	III
Валовая добавленная стоимость	105,6	108,7	107,5	106,0	101,2	92,1	90,2	89,1	91,1
В том числе:	107,4	104,3	105,6	109,5	110,1	98,3	97,6	98,2	98,1
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство									
рыболовство, рыбоводство	94,4	105,1	111,8	89,8	86,8	98,4	107,8	105,6	100,4
добыча полезных ископаемых	100,1	101,7	102,2	101,7	96,1	98,1	97,8	94,9	97,7
обрабатывающие производства	100,2	106,6	105,1	104,7	89,9	86,1	76,5	81,3	85,4
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	100,9	104,1	105,1	104,0	92,9	94,0	94,7	93,3	90,1
строительство	111,9	131,3	118,1	109,5	104,1	83,6	79,1	79,5	80,3
оптовая и розничная торговля	109,5	114,2	109,7	105,5	105,4	91,7	95,1	88,7	91,0
гостиницы и рестораны	110,7	112,9	110,1	110,0	108,7	84,6	87,8	84,8	80,6
транспорт и связь	106,3	110,6	109,5	106,2	103,6	97,7	92,6	89,8	95,1
финансовая деятельность	104,0	108,6	107,8	106,8	103,7	94,3	100,3	94,6	94,2
операции с недвижимым имуществом	113,6	108,9	111,2	111,0	111,6	94,7	92,2	94,7	92,8
государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение	103,0	104,0	103,2	103,5	103,6	103,2	102,4	103,2	103,3
образование	100,0	101,3	101,0	100,5	100,0	98,7	99,4	99,2	99,5
здравоохранение и предоставление социальных услуг	100,0	100,5	100,7	100,7	100,7	100,6	98,5	98,5	98,6
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	97,8	105,2	105,7	106,8	99,5	81,7	91,3	87,5	68,5

Источник: Росстат.

В 2008 г. макроэкономическая ситуация характеризовалась постепенным ослаблением динамики развития практически по всем видам экономической деятельности. Со снижением инвестиционной активности с III квартала 2008 г. строительство уступило лидирующие позиции розничной торговле. Экономическая ситуация обусловила и снижение спроса на услуги отраслей инфраструктуры.

Наибольшее снижение производства по базовым видам экономической деятельности произошло в I-м полугодии 2009 г., когда спад составил 13,6%. По итогам года в целом снижение составило 9,4%. Сужение производства фиксировалось практически по всем видам экономической деятельности. Спад производства в промышленности за 2009 г. относительно предыдущего года составил 10,8%. Абсолютное уменьшение объемов выпуска продукции определило сужение спроса на услуги естественных монополий. Объем грузооборота транспорта сократился на 10,2%, в том числе железнодорожного транспорта – на 11,9%, производства и распределения электроэнергии, газа и воды – на 4,8%. А такой сектор, как связь, демонстрировавший на протяжении последних лет устойчиво высокую динамику, хотя и остался в области положительных значений, но резко замедлил рост с IV квартала 2008 г.: в 2009 г. прирост услуг связи составил 2,7% против 11,9% годом ранее.

Под влиянием свертывания инвестиций в основной капитал на 17,0% работы в строительстве сократились на 16,0% относительно 2008 г.

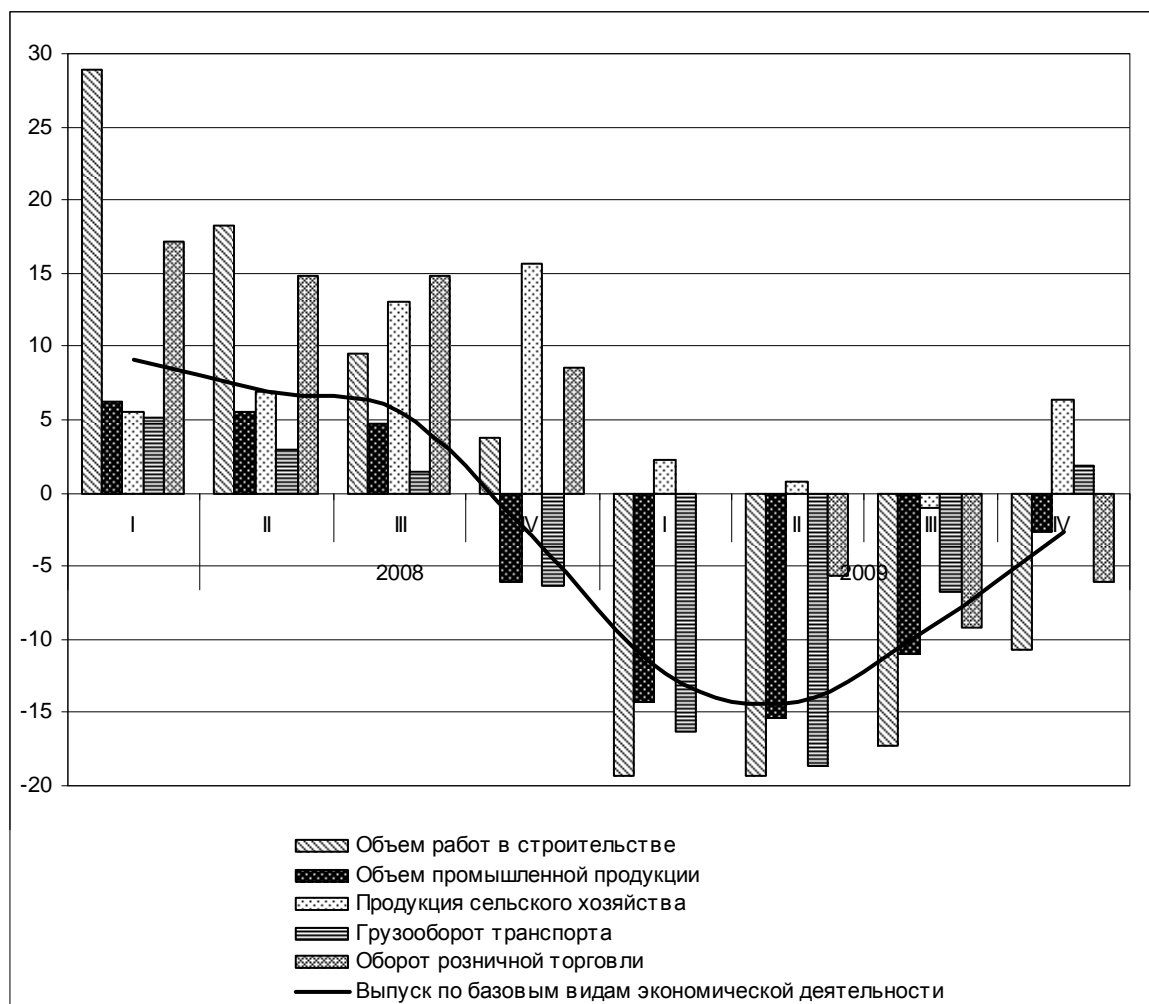
Одной из основных проблем 2009 г. стало формирование тенденции к сужению потребительского спроса на внутреннем рынке, действующей с февраля 2009 г. За 2009 г. оборот розничной торговли сократился на 5,5%, в том числе продовольственных товаров – на 2,5% и непродовольственных товаров – на 8,3%. Объем платных услуг населения снизился до 95,7% от уровня 2008 г.

Потребительская инфляция с начала текущего года составила 8,8% против 13,3% в 2008 г. При этом рост цен на продовольственные товары составил 106,1% против 116,5% в 2008 г., а на непродовольственные товары – 109,7% против 108,0%. Однако даже на фоне замедления инфляции поведение населения на потребительском рынке характеризовалось крайней сдержанностью. Низкий платежеспособный спрос населения в сочетании с внутренними ограничениями деятельности торговых предприятий, обусловленными недостатком финансовых средств, высокими процентными ставками по кредитам, величиной арендной платы и уровнем налогов, негативно отразились на динамике функционирования розничной торговли и привели к усилению спада во 2-м полугодии 2009 г. относительно аналогичного периода предыдущего года.

В промышленности замедление темпов производства в 2008 г. сначала было зафиксировано в экспортоориентированных отраслях, а затем распространилось на обрабатывающие производства, развитие которых в последние годы характеризовалось высокими темпами роста. В IV квартале 2008 г. впервые после кризиса 1998 г. были зафиксированы отрицательные темпы развития промышленности.

С осени 2008 г. ситуация в добывающем секторе осложнилась сужением спроса и снижением уровня цен на сырье и продукцию металлургии на мировом рынке, усиленным сокращением внутреннего рынка под влиянием спада производства в машиностроительном и строительном комплексах. В IV квартале 2008 г. спад производства в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых составил 1,2%, в добыче остальных видов полезных ископаемых – 2,4%. Реакция добывающих производств на из-

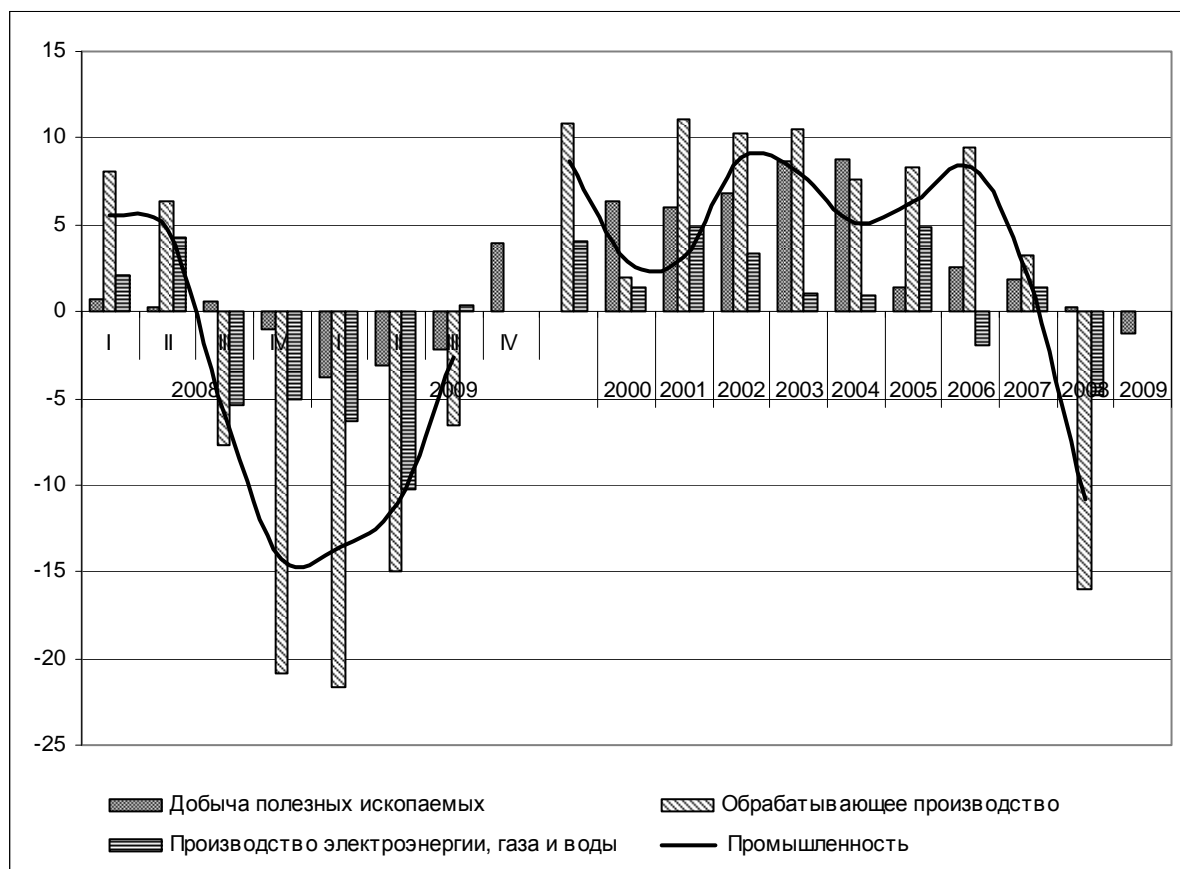
менение мировой и внутренней конъюнктуры была менее значительной по сравнению с обрабатывающими производствами. Падение обрабатывающего производства на 7,5% относительно IV квартала 2007 г. крайне негативно повлияло на ситуацию на внутреннем товарном рынке, а также на рынках труда и капитала.



Источник: Росстат.

*Рис. 6.* Изменение динамики выпуска по основным видам экономической деятельности в 2008–2009 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Наибольшее снижение в промышленном производстве произошло в 1-м полугодии 2009 г., когда спад составил 14,8%, а в обрабатывающих производствах – 21,3%. С начала 2-го полугодия, в результате восстановления внешнего спроса и активизации антикризисных мер, ситуация стала выправляться, и по итогам года в целом промышленное производство сократилось на 10,8% уровня предыдущего года, в том числе по добывающим производствам – на 1,2% и обрабатывающим производствам – на 16,0% (*рис. 7*).



Источник: Росстат.

Рис. 7. Изменение темпов роста производства по видам экономической деятельности в промышленности 2000–2009 гг., по кварталам 2008–2009 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Индекс промышленного производства по виду экономической деятельности «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» в 2009 г. к соответствующему периоду предыдущего года составил 95,21%. В 2009 г. выработано 992 млрд кВт-ч электроэнергии, или 94,3% к уровню 2008 г. Низкие темпы роста производства электроэнергии обусловлены как падением внутреннего спроса, так и сокращением сальдо-перетока в Финляндию, страны Балтии и СНГ (страны Закавказья и Белоруссия).

Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцируется по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров (табл. 11).

При достаточно существенных колебаниях темпов роста по видам деятельности обрабатывающих производств резкий спад выпуска продукции машиностроения явился доминирующим фактором, который оказал негативное влияние на уровень деловой активности сопряженных производств по выпуску конструкционных материалов и других видов промежуточных товаров. Спад производства в машиностроительном комплексе с IV квартала 2008 г. принял острые формы и на протяжении 2009 г. характеризовался динамикой значительно ниже среднего уровня по обрабатывающим производствам. По сравнению с 2008 г. производство машин и оборудования составило 71,6% от анало-

гичного показателя предыдущего года, производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 68,4% и производство транспортных средств и оборудования – 62,0%.

Таблица 11

**Изменение темпов производства по видам деятельности обрабатывающих производства в 2007–2008 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года**

	2008	Квартал				2009	Квартал			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Обрабатывающие производства	103,2	110,7	108,1	106,4	92,3	84,0	79,2	78,4	85,0	93,5
Производство пищевых продуктов, включая напитки и табак	101,1	106,4	103,9	101,7	93,7	99,5	96,7	97,4	99,9	104,3
Текстильное и швейное производство	95,5	102,6	101,8	97,9	83,8	84,2	78,8	76,7	82,0	99,8
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	101,7	106,6	108,5	105,1	92,9	98,0	83,0	96,5	103,8	109,6
Обработка древесины и производство изделий из дерева	101,4	115,6	110,9	102,4	83,6	87,5	70,8	75,4	84,4	99,0
Целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	100,8	107,8	106,0	101,2	88,9	99,4	82,0	85,3	86,0	98,2
Производство кокса и нефтепродуктов	102,7	105,0	101,6	102,9	101,2	94,6	96,3	99,3	100,5	101,7
Химическое производство	95,8	103,7	103,1	101,8	78,5	87,8	77,6	88,3	95,4	117,6
Производство резиновых и пластмассовых изделий	112,5	130,4	116,5	119,0	101,0	85,4	82,7	84,6	89,1	94,4
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	99,1	108,6	109,1	100,2	86,4	75,2	67,8	69,1	76,3	87,1
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	99,8	108,6	101,1	100,5	94,7	86,1	72,3	75,7	88,0	108,7
Производство машин и оборудования	104,0	116,4	105,4	111,6	88,0	71,6	74,3	60,1	74,4	79,7
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	92,1	93,3	91,3	98,9	87,0	68,4	56,6	63,1	72,1	81,6
Производство транспортных средств и оборудования	109,5	114,4	119,1	116,4	91,3	62,0	64,5	58,1	53,4	71,9
Прочие производства	104,6	118,6	116,2	106,6	106,1	82,2	79,3	70,9	86,6	91,2

Источник: Росстат.

Свертывание производства транспортных средств и оборудования в 2009 г. фиксируется практически по всей наблюдаемой товарной номенклатуре. Снижение спроса на услуги железнодорожных компаний, сокращение объемов закупки и задержки с оплатой заказов со стороны ОАО «РЖД» продолжают негативно сказываться на объемах производства железнодорожной техники.

Производство легковых автомобилей в 2009 г. по сравнению с соответствующим периодом 2008 г. составило 40,6% и грузовых автомобилей – 35,7% уровня 2008 г.

Принятые меры государственной поддержки автомобильной промышленности Российской Федерации, в том числе направленные на стимулирование спроса, носили паллиативный характер и не позволили ограничить развитие кризисных тенденций в отечественном автомобилестроении.



На протяжении последних лет существенное влияние на динамику и на характер развития машиностроения продолжал оказывать импорт. Это связано с тем, что неконкурентоспособность многих видов машин и оборудования по сравнению с импортными аналогами по критерию «цена/качество», а также отсутствие мощностей по выпуску современных видов техники существенно ограничивали рынок для отечественного машиностроения. Влияние импорта значительно дифференцируется по различным секторам экономики и товарным рынкам. На рынке товаров инвестиционного машиностроения наращивание импорта выступало одним из основных факторов реализации инвестиционных проектов, модернизации производства и внедрения технологических инноваций. Вместе с тем отмечалось обострение конкуренции с импортом, в частности, в таких машиностроительных производствах, как станкостроение, сельскохозяйственное машиностроение, производство строительно-дорожной техники, автомобилестроение. Для этих производств характерными оставались низкая инвестиционная активность, высокий износ основных фондов, отсталые технологии, и одними из перспективных направлений развития являлись активное внедрение механизма промышленной сборки и перенос деятельности иностранных компаний на российскую территорию. Опережающий рост выпуска продукции на предприятиях с участием иностранного капитала изменял условия конкуренции и стимулировал деятельность традиционных производств. Однако именно в условиях кризиса эти производства оказались наиболее уязвимыми, поскольку на протяжении длительного времени не были приняты радикальные меры по развитию производства комплектующих на отечественных предприятиях. С учетом разветвленной системы межотраслевых связей в машиностроении и, в частности, в автомобилестроении резкое падение выпуска затронуло сопряженные производства, отрасли инфраструктуры и болезненно отразилось на уровне занятости населения.

В секторе товаров промежуточного спроса наиболее глубокие темпы спада сохраняются в производстве строительных материалов (75,2% к уровню 2008 г.), в химическом производстве (87,1%), в производстве резиновых и пластмассовых изделий (87,8%), в обработке древесины и производстве изделий из дерева (82,3%) и в целлюлозно-бумажном производстве (87,5%).

Спрос внутреннего рынка на металл обеспечивается темпами развития металлопотребляющих видов экономической деятельности – машиностроительного, строительного, оборонного и топливно-энергетического комплексов. Индекс металлургического производства и производства готовых металлических изделий в 2009 г. составил 86,1% к уровню 2008 г., в том числе металлургического производства – 86,5% и производства готовых металлических изделий – 83,2%. С учетом динамики производства основных потребителей емкость внутреннего рынка металлопроката в 2009 г. сузилась до 62,3% относительно предыдущего года.

В секторе потребительских товаров в 2009 г. индекс текстильного и швейного производства составил 84,2% к 2008 г., производства кожи, изделий из кожи и производства обуви – 98,0% и производства пищевых продуктов, включая напитки и табак, – 99,5%. Сохраняющаяся тенденция падения объемов производства товаров легкой промышленности в условиях экономической нестабильности обусловлена как трудностями, испытываемыми предприятиями с пополнением оборотных средств (из-за увеличе-

ния сроков возврата торговыми организациями денежных средств, из-за проблем с краткосрочным кредитованием), так и отложенным потребительским спросом.

Углубление спада отечественного производства потребительских товаров, не компенсированное импортными поставками, негативно отражалось на динамике и структуре потребительского рынка с учетом того, что адекватной реакции производителей по расширению импортозамещающих производств не наблюдалось.

Анализ основных тенденций позволяет сделать вывод: хотя в IV квартале 2009 г. российская экономика и вышла из острой фазы кризиса, однако неустойчивый характер динамики основных макропоказателей, низкие характеристики в инвестиционной и кредитной сферах деятельности, сложная ситуация на рынке труда определяют систему ограничений развития в краткосрочном периоде.

Кумулятивное воздействие позитивных изменений на мировых рынках углеводородов и антикризисных мер позволило избежать реализации крайне пессимистического прогноза, сделанного на начальной стадии кризиса, но не повлияло на фундаментальные проблемы низкой конкурентоспособности российской экономики. В экономике продолжают доминировать факторы, обусловившие быстроту, глубину спада и скорость преодоления острых кризисных явлений (зависимость от конъюнктуры мировых цен на товары сырьевого экспорта, низкий внутренний спрос и вялое освоение отечественными производителями перспективных рынков потребительских, инвестиционных и промежуточных товаров, слабая финансовая система и отсутствие в экономике долгосрочных финансовых вложений).

Формирование необходимых экономических условий для перехода от антикризисного режима функционирования экономики к восстановительному росту предполагает реализацию системы мер по модернизации производственного потенциала, по активизации инновационной деятельности, по повышению качества человеческого капитала.,

### **3.2. Российская промышленность в 2008–2009 гг.: история кризиса по материалам конъюнктурных опросов**

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов руководителей промышленных предприятий, которые проводятся ИЭПП по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1100 предприятий, на которых работает более 15% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет – 65–70%.

Конъюнктурные опросы (КО) руководителей предприятий – быстрый способ сбора сведений об оценках руководителями положения дел на своих предприятиях и ожидаемых (планируемых) изменениях основных показателей работы предприятия. КО – относительно новый инструмент экономического анализа. Первый опрос был проведен ИФО Институтом (Мюнхен, Германия) в 1949 г. Вскоре такие опросы стали проводиться в Великобритании, Франции и Италии. С 1962 г. ЕС предпринимает усилия по гармонизации (сопоставимости) опросов в странах континента.

Анкета КО содержит очень небольшое количество вопросов (не более 15–20). Вопросы анкеты носят качественный, а не количественный характер. Простая конструкция вопросов и ответов позволяет респондентам заполнять анкеты быстро и без привлечения других сотрудников или какой-либо документации. Принципиально важно,

что респондентом на каждом предприятии был управленец максимально высокого уровня, имеющий полное представление о положении дел на предприятии и имеющий непосредственное отношение к руководству предприятием. В 2008 г. 30% ответов было получено от директоров предприятий, 37% – от заместителей директоров, 23% – от руководителей экономических подразделений.

При анализе результатов конъюнктурных опросов используется специфический производный показатель, называемый балансом. Балансы рассчитываются как разность между процентом ответивших «возрастет» (или «выше нормы») и процентом ответивших «снизится» (или «ниже нормы»). Полученная разность позволяет представить распределение ответов на каждый вопрос одним числом со знаком «+» или «-».

Баланс интерпретируется как первая производная или скорость процесса. Если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», то это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (например, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Увеличение баланса за месяц с +10 до +17% говорит о том, что цены в среднем по промышленности будут расти более интенсивно, поскольку возросло преобладание предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с -5 до -12% интерпретируется как увеличение интенсивности снижения цен.

### 3.2.1. Статистика кризиса или кризис статистики

В конце 2008 г. кризис дошел до российской промышленности. В декабре это признали: сначала глава правительства, потом Министерство экономического развития и только затем Росстат. Порядок получился немного нелогичный. В цивилизованных странах обычно бывает наоборот, так как статведомство является первоисточником официальных данных о состоянии экономики. Российская последовательность признания наводит на мысль, что отечественная статистика не самая достоверная, так как, похоже, слишком сильно зависит от других ведомств, в первую очередь – от отвечающих за экономику страны. В условиях недавнего стабильного экономического роста это было не слишком важно, поскольку тенденция была очевидна и сомнения могла вызывать только интенсивность роста, что было неприципиально. В 2008 г. ситуация изменилась: рост сменился падением, но неравномерным и непредсказуемым.

И здесь проявилась другая беда российской промышленной статистики – ограниченность набора показателей и невысокая оперативность выхода данных. В результате некоторым министерствам, профсоюзам и объединениям предпринимателей приходится начинать свой собственный мониторинг, чтобы понять, что же на самом деле происходит в «подведомственных» секторах, и не попасть впросак при подготовке очередного пакета антикризисных мер. Уже появился термин «кризисный мониторинг». А это уже не только статистика кризиса, это – кризис статистики.

Обнаружив в середине декабря 2008 г. обвал в российской промышленности, Росстат тоже решил начать оперативный «кризисный мониторинг». Глава ведомства объявил, что Федеральная служба государственной статистики РФ с 2009 г. будет проводить подекадный мониторинг ряда важнейших экономических показателей в стране. Показатели такого мониторинга будут представляться в различные правительственные комиссии, пока не принято решение, будут ли результаты подекадного мониторинга

обнародоваться. Такое ограничение на распространение несекретной экономической информации практиковалось в советское время и раздражало тогда только аналитиков, лишенных необходимых статистических данных. Для предприятий подобные ограничения не создавали почти никаких проблем, поскольку решения об объемах выпуска, ценах, инвестициях и прочем принимались министерствами и ведомствами, а производителям лишь оставалось «выбить» удобные для себя показатели плана в кабинетах власти. Но с началом рыночных реформ ситуация принципиально изменилась. Подавляющее большинство предприятий вышло из-под опеки государства и принимает решения самостоятельно. А для этого им нужна самая разнообразная информация, причем достоверная, регулярная и оперативная. Одним из источников необходимой предприятиям информации и является Росстат, финансируемый из государственного бюджета, т.е. на налоги тех же предприятий. Таким образом, одна из услуг государства, которая оплачивается налогами, оказывается лишь ограниченному (хотя и самому важному) кругу потребителей (органам власти), но не тем, на чьи деньги она создается.

В ноябре 2008 г., когда большинство предприятий уже столкнулось с падением спроса и вынуждено было сократить выпуск, один известный экономист заявил, что «никакого кризиса нет, ...статистика Росстата, которую собирает «полмиллиона человек», не показывает никакого спада в промышленности». Возможно, эти слова были сказаны в пылу полемики, но они принадлежат в высшей степени квалифицированному исследователю, а не одному из российских политиков. И это не его вина, а наша общая беда. Ибо статистика устроена так, что она собирает те данные, которые может, а не те, которые нужны. Но даже сведения, которые предприятия сообщают статуправлениям, так долго обрабатываются и сводятся, что в момент их появления в правительстве они настолько устаревают, что представляют скорее ценность для академического исследования, чем для оперативного управления экономикой. Перенастроить эту систему крайне сложно, долго и дорого.

Но даже публикация официальных статистических данных о российской промышленности вызывает порой не поток комментариев по поводу развития кризиса, а дискуссию о том, что же означают эти цифры и являются ли они достоверными. Так, обнародование 15 октября 2009 г. данных Росстата о динамике промышленного производства в сентябре вызвало такие комментарии: «мы не ожидали такого большого роста», «неужели промышленность начала выход из кризиса», «индустриальный сдвиг», «восстановление фронтальное». Эксперты терялись в объяснении причин сентябрьского всплеска российской промышленности («статистика преподнесла нам очередные загадки»<sup>1</sup>). Сомнения в надежности госстатистики спроса и запасов заставляли с меньшим энтузиазмом считать фактор запасов драйвером выхода из кризиса. Чаще упоминался подъем мировой экономики и внешний спрос. Надеялись, что стали приносить пользу (т.е. дошли, наконец, до предприятий) антикризисные меры властей. Непредсказанность сентябрьского рывка пытаются иногда «списать» и на ошибки Росстата. Опросы же ИЭПП еще 29 сентября 2009 г. позволили сделать вывод: «Августовская заминка в динамике российской промышленности в сентябре успешно преодолена. Продажи продолжили восстановление, что позволило предприятиям перейти к самому

---

<sup>1</sup> [http://www.dcenter.ru/pdf/2009/kgb\\_09-36.pdf](http://www.dcenter.ru/pdf/2009/kgb_09-36.pdf)

интенсивному с начала кризиса росту производства и самому умеренному сокращению персонала»<sup>1</sup>.

Таким образом, кризис 2008–2010 гг. продемонстрировал ограниченность официальной статистики (скудность набора показателей, низкая оперативность) и достоинства конъюнктурных опросов (представительный набор показателей, высокая оперативность и способность практически мгновенно начинать мониторинг новых – самых необходимых – индикаторов).

### 3.2.2. Общая динамика кризиса 2008–2009 гг.

Для описания общей динамики кризиса в российской промышленности может быть использован индекс промышленного оптимизма ИЭПП (ИПО ИЭПП)<sup>2</sup>, который еженедельно публикуется с 22 октября 2009 г.

Этот индекс в условиях экономического кризиса позволяет решить несколько важных задач. Во-первых, он дает возможность почти в режиме реального времени (по сравнению с частотой и оперативностью официальной статистики) получать представление о состоянии отечественной промышленности. Во-вторых, предприятия, участвующие в опросах ИЭПП, – это «средний класс» российской промышленности. Они расположены по всей территории страны и относятся преимущественно к обрабатывающим отраслям. Информация о состоянии таких предприятий не всегда вовремя и в нужном объеме доходит до властей и аналитиков. В-третьих, индекс рассчитывается на основе показателей, не имеющих аналогов в системе государственной статистики, но описывающих важнейшие стороны реальной ситуации в российской промышленности (спрос, запасы, планы выпуска). Они очень точно и полно характеризуют положение предприятий, о чем свидетельствует 16-летний опыт проведения и анализа более 200 опросов. Длительные, персонифицированные и неформальные отношения с респондентами (90% из них – руководители предприятий) создают условия для получения наиболее объективных данных о российской промышленности. Таким образом, индекс промышленного оптимизма ИЭПП дает представление о реальном положении в российской промышленности. То, что реальное положение дел в нашей экономике и российская статистика – не одно и то же, признается на самом высоком уровне (президент В.В. Путин на встрече с министром А.Л. Кудриным 21 августа 2006 г. сказал: «Статистика и реальное положение дел в экономике показывают...»<sup>3</sup>).

Уже первые рассчитанные значения индекса продемонстрировали признаки кризисной ситуации в российской промышленности в октябре 2008 г. (индекс опустился до –

<sup>1</sup> <http://www.iet.ru/ru/208-opros-sentyabr-2009-2.html>

<sup>2</sup> Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов конъюнктурной анкеты ИЭПП: 1. Фактическое изменение спроса, баланс = % роста – % снижения. 2. Оценка спроса, разность оценок = % выше нормы + % норма – % ниже нормы. 3. Оценка запасов готовой продукции, баланс = % выше нормы – % ниже нормы, противоположный знак. 4. Планы изменения выпуска, баланс = % роста – % снижения. Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов.

Индекс может принимать значение от -100 до +100. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

<sup>3</sup> Цитата по <http://www.izvestia.ru/news/news113617>

4,3 пункта после +2,0 в сентябре). Только планы изменения выпуска оставались тогда положительными (преобладали надежды на рост) в российской промышленности и не позволяли индексу опуститься ниже нулевых отметок. При этом было высказано осторожное предположение, что в ноябре, скорее всего, и они перестанут удерживать индекс от дальнейшего снижения.

Первый расчет ноябрьского (2008 г.) значения индекса (18 ноября – т.е. практически за месяц до официального признания кризиса) показал резкий рост пессимизма в российской промышленности. Значение индекса снизилось сразу на 33,8 пункта и достигло –38,2. Такого низкого значения индекса в последефолтный период не было ни разу, а в предефолтный – близкие значения регистрировались только в 1995–1996 гг. и в сентябре 1998 г. Резкой отрицательной корректировке руководители предприятий подвергли все составляющие индекса. Российская промышленность фактически свалилась в кризис. Декабрьский индекс показал дальнейшее ухудшение ситуации, но не столь катастрофическое, как было в ноябре и как предсказывали некоторые эксперты: значение индекса снизилось только на 6 пунктов после ноябрьского снижения на 26 пунктов. Однако уровень пессимизма сентября 1998 г. был достигнут, до абсолютного минимума индекса (начало 1996 г.) оставалось лишь 3 пункта (рис. 8).

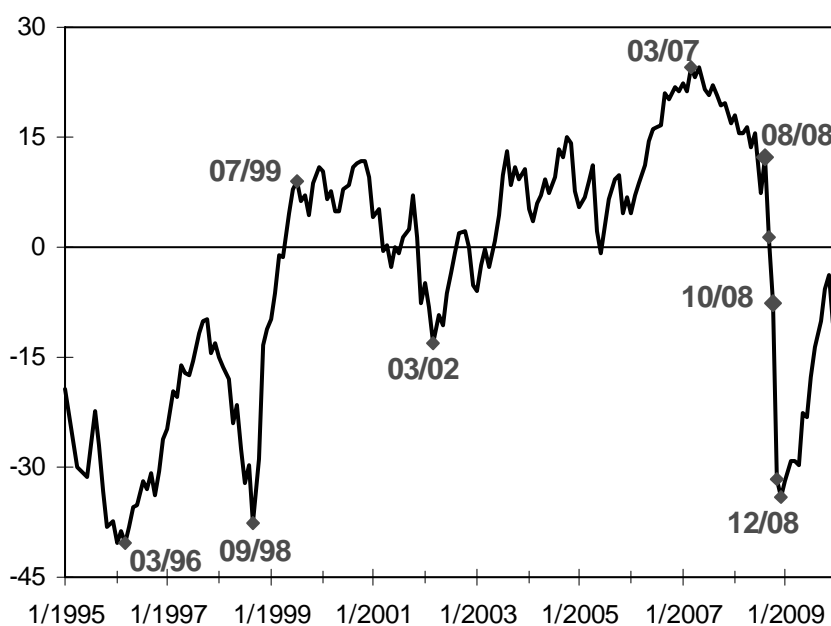


Рис. 8. Индекс промышленного оптимизма ИЭПП, 1995–2009 гг.

Январское значение индекса демонстрирует стабилизацию ситуации в российской промышленности. По сравнению с декабрем индекс увеличился в январе на 2 пункта и составлял –32,9. То есть пессимизм в промышленности по-прежнему был огромен (его масштабы сопоставимы лишь с 1995–1996 и 1998 гг.), но перестал увеличиваться. В феврале индекс продемонстрировал укрепление тенденции к стабилизации. По сравнению с январем февральское значение Индекса улучшилось еще на 4,5 пункта, а по сравнению с декабрьским последефолтным минимумом улучшение составляло уже

7,5 пункта. Мартовский и апрельский значения индекса продемонстрировали стагнацию на достигнутом в предыдущие месяцы, еще крайне низком уровне (рис. 9).

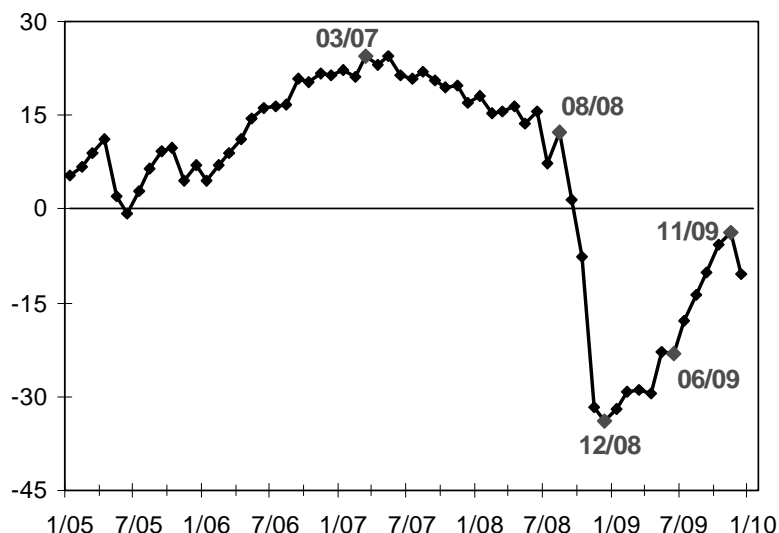


Рис. 9. Индекс промышленного оптимизма ИЭПП, 2005–2009 гг.

Но в мае ситуация вновь стала улучшаться. Основная причина – восстановление оценок текущего объема спроса и улучшение оценок запасов готовой продукции. Однако тенденция к снижению пессимизма в оценках оказалась неустойчивой: в июне значение индекса ухудшилось на 2 пункта после скачка предыдущего месяца на 6,3 пункта. От более глубокого снижения индекс спасало лишь относительное улучшение показателей по параметру «планы выпуска». А с июля в российской промышленности начался самый значительный и устойчивый рост оптимизма, чуть было не вытащивший промышленность из кризиса уже в 2009 г. В июле кризисный минимум (декабрь 2008 г.) был превышен на 16 пунктов. Августовское значение индекса на 3 пункта превысило июльское и стало в результате очередным кризисным (с ноября 2008 г.) максимумом. Так хорошо российская промышленность в предыдущие десять месяцев себя еще не чувствовала. В сентябре пессимизма стало еще на 1,5 пункта меньше. Октябрь стал очередным месяцем выхода из кризиса: индекс достиг кризисного максимума в –6,5 пункта.

В ноябре положительные тенденции в российской промышленности сошли на нет. Ноябрьское значение индекса оказалось равным октябрьскому – никаких существенных изменений (ни положительных, ни отрицательных) настроений предприятий в ноябре не зарегистрировано. Расчет декабрьского значения индекса ИЭПП показал снижение оптимизма на российских предприятиях в конце 2009 г. Потеря 6 пунктов по сравнению с ноябрьским кризисным максимумом сохранилась даже в условиях роста выпуска, полученного после сезонной чистки результатов опросов.

Однако первые оценки состояния промышленности руководителями предприятий в январе 2010 г. демонстрируют выправление ситуации после декабрьского провала. Индекс промышленного оптимизма вернулся к кризисному максимуму, зарегистрирован-

ному в ноябре 2009 г. Промышленность готова продолжить выход из кризиса после новогодних каникул.

### 3.2.3. 2008 г., 2-е полугодие: начало кризиса и обвал

Рассмотрим теперь детально динамику наиболее представительного набора индикаторов российской промышленности со второй половины 2008 г. Уже тогда результаты опросов ИЭПП показывали постепенное нарастание кризисных явлений, завершившееся явным ухудшением ситуации в октябре и обвалом в ноябре.

Первые признаки неблагополучия в российской промышленности были зарегистрированы опросами еще в начале 2-го полугодия 2008 г. Динамика спроса и выпуска, оценки запасов готовой продукции и избыточности мощностей, прогнозы производства и продаж свидетельствовали о нарастании негативных тенденций в этом секторе российской экономики.

Рост спроса на промышленную продукцию в середине 2008 г. оставался очень низким. По всем показателям (исходным, очищенным от сезонности, с исключением случайных колебаний) темп роста продаж опустился до +3...+5 балансовых пунктов, что стало худшим значением с конца 2005 г. Это привело к тому, что спрос на отечественную продукцию становился все более значительным препятствием росту выпуска. В июле 2008 г. его упоминание как помехи выросло до 40%, что стало максимумом предыдущих девяти кварталов. Однако лидером на «рынке помех» росту выпуска все еще оставалась нехватка кадров.

Под давлением спроса предприятия вынуждены были сдерживать рост производства. В июле все рассчитываемые по данным опросов индикаторы показали замедление роста до 12 балансовых пунктов. Это худшие результаты предыдущих двух с половиной лет, т.е. так медленно производство не росло с начала 2006 г. Запасы готовой продукции тоже свидетельствовали о проблемах со сбытом. Баланс оценок (выше нормы минус ниже нормы) возрос до 14 пунктов и оказался максимумом предыдущих 28 месяцев. Рост показателя произошел за счет снижения доли ответов «ниже нормы» с 15 до 9%, что говорило либо об увеличении поступлений готовой продукции на склады, либо о пересмотре перспектив роста спроса в худшую сторону и о переоценке неизменившихся объемов запасов. Обе причины изменения оценок запасов имеют крайне негативный характер, поскольку в любом случае означают снижение интенсивности роста выпуска.

Замедление роста спроса ликвидировало дефицит мощностей в российской промышленности уже в начале III квартала 2008 г. Впервые недостаток мощностей был зарегистрирован опросами во II квартале 2007 г. и достиг к началу 2008 г. –10 балансовых пунктов. Однако затем доля оценок «недостаточно» снизилась с 21 до 15% при увеличении доли ответов «более чем достаточно» с 11 до 18% – баланс опять стал положительным. Спрос, таким образом, перестал оправдывать инвестиционные усилия российских предприятий последних лет. Подтверждает этот тезис и статистика помех росту выпуска. Если в середине 2007 г. нехватка оборудования мешала увеличивать выпуск на 32% предприятий (3-е место среди 10 отслеживаемых факторов сдерживания роста), то в середине 2008 г. ее упоминали только 21% заводов (5-е место).

В августе негативные тенденции стали еще более очевидны. Началось абсолютное сокращение платежеспособного спроса на промышленную продукцию. Пока, правда, с



минимальной интенсивностью (–2 балансовых пункта), но подкрепленное аналогичным результатом и после очистки от случайных колебаний. В результате тенденция замедления роста спроса, сформировавшаяся во II квартале 2007 г., достигла логического завершения. Рост промышленного производства, по данным опросов, тоже стал замедляться.

Однако достаточно длительные и устойчивые негативные тенденции в динамике спроса и выпуска позволили предприятиям адаптироваться к ним. В результате удовлетворенность спросом в российской промышленности летом 2008 г. стабилизировалась на уровне 60–63%. Аналогичная ситуация складывается и с запасами готовой продукции. Российским предприятиям удавалось удерживать их объемы в пределах разумной избыточности, позволяющей быстро удовлетворять новые заказы. Правда, в условиях замедления роста спроса и выпуска оценки запасов потеряли устойчивость и стали менее оптимистичными, что отражает неуверенность производителей в перспективах сбыта.

В сентябре 2008 г. ситуация в российской промышленности продолжала осложняться. Интенсивность снижения спроса достигла –13 б.п. и стала худшей с середины 2002 г. (см. *рис. 10*). Абсолютное снижение спроса (т.е. преобладание доли ответов «снизился» над долей ответов «возрос») происходило уже во всех отраслях, за исключением пищевой промышленности. Это обвалило удовлетворенность его объемами. В сентябре уже 45% предприятий считали спрос на свою продукцию «ниже нормы» (в августе – 34%). Такой большой неудовлетворенности продажами не было с апреля 2006 г. Абсолютное снижение спроса заставило промышленность остановить в сентябре рост производства.

Сокращение продаж заставляет предприятия не только сдерживать производство, но и тормозить рост цен. В сентябре баланс изменения (темпы роста) отпускных цен снизился (по исходным данным) с 18 до 8 пунктов. Очистка от сезонности показала полуторакратное замедление и самый низкий темп их роста за предыдущие три года. Вторым позитивным моментом сентябрьской конъюнктуры стали оценки запасов готовой продукции. Они не вышли за рамки обычного для последнего времени коридора значений, что свидетельствует об аккуратной политике производителей в этой области. Предприятиям удавалось выдерживать такое соотношение фактического выпуска, фактического спроса и их прогнозов, которое не привело к физическому переполнению и негативной корректировке оценок складских накоплений. Не произошло в сентябре 2008 г. принципиальных изменений и в доступности кредитов для российских промышленных предприятий. Для 69% производителей она оставалась тогда нормальной и такой же, как в I и II кварталах 2008 г.

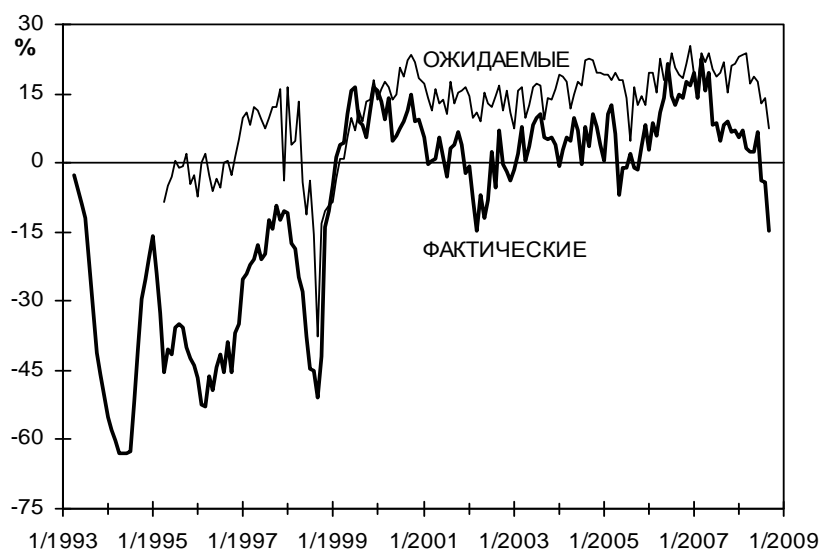


Рис. 10. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности  
(баланс = % роста – % снижение)

В октябре ситуация в российской промышленности стала еще хуже. Во-первых, интенсивность (баланс) снижения спроса на промышленную продукцию достигла беспрецедентных для последефолтного (с 1998 г.) периода значений. Такие значения этого показателя регистрировались только в январе, да и то не каждый год. Очистка от сезонных и случайных колебаний лишь незначительно скорректировала темп снижения спроса, но сохранила его рекордность: так интенсивно спрос не падал с октября 1998 г. Во-вторых, удовлетворенность спросом в российской промышленности упала до 50%, т.е. только половина предприятий считала объемы своего сбыта нормальными в предкризисной ситуации. По сравнению с абсолютным максимумом (август 2007 г.) показатель снизился почти в полтора раза и оказался худшим для предыдущих 32 месяцев. В-третьих, полностью остановился рост производства. Если в сентябре баланс изменения выпуска (после очистки от сезонности) еще показывал скромную положительную динамику, то в октябре рост стал нулевым. Это значение стало худшим с ноября 1998 г. (рис. 11).



Рис. 11. Изменения производства, очищенные от сезонности  
(баланс = % роста – % снижения)

В IV квартале 2008 г. начинает меняться структура помех росту промышленного выпуска. Как и следовало ожидать, на первом месте оказался «внутренний платежеспособный спрос». Его считали помехой уже 45% предприятий (рост по сравнению с III кварталом – 9 пунктов). На 2-е место в рейтинге вышла нехватка оборотных средств. Поскольку две трети промышленных предприятий использовали кредиты для их пополнения, то кредитное сжатие увеличило распространенность этой помехи за квартал на 8 пунктов, а по сравнению с абсолютным минимумом (I квартал 2007 г.) – на 12. Как следствие, резко (на 13 пунктов за квартал) упала обеспеченность предприятий запасами сырья и материалов: в начале IV квартала нормальные запасы имели только 63% предприятий, что стало худшим значением предыдущих 11 кварталов. Усугубили ситуацию неплатежи. За квартал их упоминание в промышленности возросло почти в два раза (с 12 до 21%). Правда, эта помеха вышла только на 5-е место, но в начале 2008 г. она была на 8–9-м месте.

Третье место помехи «нехватка квалифицированных кадров» с 41% смотрелось в IV квартале успокаивающе. Иными словами, предприятия тогда считали работников достаточно ценным ресурсом и понимали, что в условиях деградации системы профтехобразования и девальвации высшего образования даже возможные массовые увольнения в других секторах экономики не позволят им в случае необходимости быстро найти квалифицированных рабочих и инженеров. Давление конкурирующего импорта делило в рейтинге помех почетное 5-е место с неплатежами и низким экспортным спросом, но снизило распространенность в российской обрабатывающей промышленности до 21% после абсолютного максимума (31%), зарегистрированного в III квартале. Здесь явно сказались снижение ценовых амбиций российских производителей, начинающиеся усилия по снижению издержек и валютные пертурбации.

Втягивание российских предприятий в кризис происходило относительно плавно. Ряд индикаторов свидетельствовал о возможности смягчения «посадки» отечественной промышленности. Во-первых, предприятия достаточно аккуратно управляли своими запасами готовой продукции. Баланс их оценок оставался в пределах обычного для предыдущего периода коридора значений, хотя и не так устойчив – нервозность все-таки сказывается. Но затоваривания складов готовой продукции в промышленности можно было не опасаться.

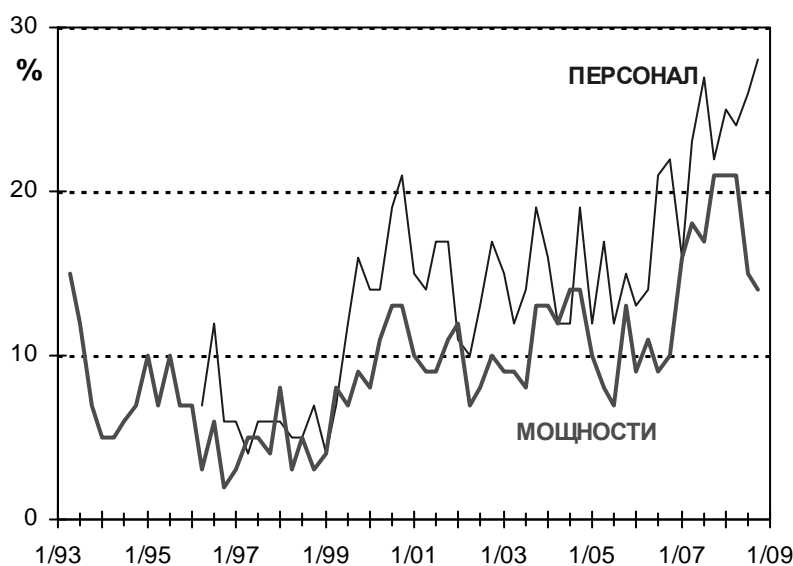


Рис. 12. Доля предприятий с недостаточными мощностями и персоналом

Во-вторых, говорить о массовых увольнениях в российской промышленности в октябре не было достаточных оснований. Значительной части предприятий кадры все еще мешают увеличивать выпуск (см. выше). Оценки текущей численности персонала в связи с ожидаемыми изменениями спроса тоже внушали оптимизм в складывающейся критической ситуации (см. рис. 12). В отечественной промышленности в октябре 2008 г. 28% предприятий считают имеющийся персонал недостаточным (после 26% в июле и 24% в апреле) против 10% предприятий с избыточной численностью (после 9% в июле и 5% в апреле). Основная часть производителей (62%, июль – 65%, апрель – 70%) расценивают имеющуюся численность персонала адекватной ожидаемым изменениям спроса.

В ноябре российская промышленность полностью втянулась в кризис. Вслед за резким снижением продаж предприятия начали сокращать выпуск, снижать цены и увольнять персонал. Однако склады готовой продукции все же стали заполняться, а финансово-экономическое положение предприятий – ухудшаться. Прогнозы большинства производителей тоже стали неутешительны: из-за кредитного сжатия ожидалось существенное снижение спроса и планировалось сокращение выпуска.

Темп снижения спроса на промышленную продукцию достиг в ноябре значений, зарегистрированных ранее только в 90-е годы XX в. Этот показатель рухнул до –62 ба-

лансовых пунктов, тогда как в августе он составлял +3, а в июне +14 пунктов. Очистка от сезонного фактора лишь незначительно подкорректировала темп снижения продаж: теперь он составляет –54 пунктов и «уступает» только результатам 1994 г. Как следствие, резко изменились оценки объемов продаж. Они остались нормальными только для 26% предприятий, 71% считали текущий спрос «ниже нормы». В августе 2007 г. (пик благополучия для российской промышленности) оценки были диаметрально противоположными: спрос был нормальным для 72%, «ниже нормы» – для 23% предприятий.

Обвальное снижение спроса заставило промышленность сократить выпуск. Если в октябре интенсивность снижения производства была минимальной (–1 балансовый пункт после очистки от сезонности), то в ноябре этот показатель вырос до –41 б.п. Только в 1994 г. темп снижения выпуска превосходил результат ноября 2008 г. Однако такое сокращение выпуска оказалось, похоже, недостаточным – в промышленности начали меняться в негативную сторону оценки запасов готовой продукции. Баланс (выше-ниже нормы) ухудшился за месяц на 8 пунктов и составлял +19 пункта, что фактически стало максимумом предыдущих пяти лет.

Сокращение спроса все сильнее давило на ценовую политику производителей. В ноябре российская промышленность перешла к абсолютному снижению цен. Темп изменения фактических цен производителей достиг тогда исторического минимума (1993–2008 гг., по исходным данным), после очистки от сезонности ноябрьский результат оказался вторым для указанного периода. Более интенсивно цены снижались только в июле 1998 г. Ценовые планы предприятий тоже подверглись принципиальной корректировке. В октябре промышленность еще планировала рост цен (не такой, конечно, интенсивный, как в июле – августе), а в ноябре уже стали преобладать намерения снизить отпускные цены. Причем ноябрьский результат 2008 г. оказался историческим минимумом как по исходным, так и по очищенным от сезонности данным.

Первые антикризисные меры властей оказались малоэффективными. Массированные вливания денег в российскую экономику не доходили до большинства промышленных предприятий. В ноябре доступность заемных средств резко сократилась. Если в сентябре 2008 г. нормальную доступность кредитов имели 64% предприятий (максимум – 80% – был зарегистрирован в августе 2007 г.), доступность «ниже нормы» – 22%, то всего лишь через два месяца ситуация стала обратной. В первый кризисный месяц нормальную доступность к заемным средствам имели только 22% предприятий, «ниже нормы» – уже 63% (рис. 13).

Результаты декабря оказались не такими мрачными: развитие кризиса в российской промышленности немного замедлилось после ноябрьского обвала. Сохранение прежней интенсивности снижения спроса позволило предприятиям стабилизировать темпы сокращения выпуска. Основным рычагом борьбы за покупателя стали цены, темп снижения которых превзошел даже результат начала 1998 г.

В декабре показатели интенсивности падения спроса снижения выпуска не изменились. Определенную роль в стабилизации темпов снижения спроса также играла ценовая политика. В конце 2008 г. опросы регистрировали беспрецедентное снижение отпускных цен производителей. Баланс этого показателя опустился до –26 пунктов после –15 в ноябре и –6 в октябре. Такого высокого темпа снижения фактических цен не было даже в первой половине 1998 г., декабрьские планы снижения цен стали абсолютным рекордом всех 199 предыдущих опросов.



Рис.13. Характеристики доступности кредитов

Однако это не помогло в борьбе с излишками запасов готовой продукции. Их оценки вышли за пределы традиционных для предшествующих лет значений – в промышленности начался рост избыточных накоплений. В декабре баланс оценок вырос до +29 пунктов и оказался максимумом предыдущих 13 лет.

Усугубило положение предприятий реального сектора и продолжающееся снижение доступности кредитов. В декабре нормальный доступ к заемным средствам снизился еще на 5 пунктов и достиг 17%. Именно столько предприятий считали нормальными ставку и прочие условия кредитования в отечественной банковской системе, получившей огромные вливания государственной ликвидности и рапортующей о всесторонней поддержке реального сектора. Возможно, конечно, что без господдержки банков и давления на них со стороны властей доступность кредитов была бы еще ниже.

#### 3.2.4. 2009 г., 1-е полугодие: стабилизация

Уже в начале 2009 г. в динамике российской промышленности начали формироваться позитивные тенденции. Замедление темпов снижения спроса привело к стабилизации удовлетворенности объемами продаж и позволило предприятиям скорректировать динамику выпуска. Решительное изменение ценовой и производственной политики остановило дальнейшее затоваривание складов. В промышленности образовался избыток производственных мощностей и кадров, создающий основу для восстановительного роста.

Темп снижения спроса замедлился в январе до –32 б.п. после –50 б.п. в ноябре. Разворот динамики спроса позволил промышленности скорректировать и динамику выпуска. В январе темп снижения выпуска (после сезонной очистки) изменился с –30 до –10 б.п.

Вместе с тем негативным сигналом начала 2009 г. стало укрепление лидерства «недостаточного спроса» в рейтинге помех росту выпуска. Низкий спрос стали считать помехой 67% предприятий, что на 21 пункт больше чем в IV квартале 2008 г. и на

41 пункт больше абсолютного минимума (III квартал 2007 г.). Сопоставимые масштабы распространения этой помехи регистрировались в 1996, 1998 и 2002 гг., большие – только в 1994 г. Абсолютного максимума достигло упоминание недостаточного экспортного спроса – сказался глобальный характер кризиса. Слабость внешних рынков стала ограничением для 36% российских промышленных предприятий. Последефолтный минимум (11%, IV квартал 2007 г.) был превышен более чем в 3 раза. Все больше усугубляют положение промышленности неплатежи (3-е место в рейтинге помех). В I квартале 2009 г. они стали ограничением для 39% предприятий после 10% в конце 2007 г. – начале 2008 г.

Но мониторинг помех выявил и положительные тенденции. На 2-м месте осталась нехватка оборотных средств. Однако рост сдерживающего влияния этой помехи в российской промышленности прекратился: после достижения в конце 2008 г. 50% упоминания (максимум предыдущих 22 кварталов) в январе 2009 г. она мешала 46% предприятий. Недостаток кредитов ограничивает выпуск только 18% предприятий. Конкурирующий импорт снизил свое негативное влияние на российскую промышленность до 11%, что почти в 3 раза ниже абсолютного максимума (31%), зарегистрированного всего лишь в III квартале 2008 г. Таковы были первые подтвержденные результаты курсовой политики Центрального банка РФ. Недостаток кадров в начале года считали помехой лишь 16% предприятий, тогда как полугодом ранее он упоминался 49% производителей – снижение трехкратное. Нехватка оборудования считается ограничением роста выпуска на 10% предприятий, в середине 2008 г. – 24%, полутора годами ранее – 32% предприятий (абсолютный максимум).

Положительным фактором начала года стала стабилизация ситуации с кредитованием промышленности. Доступность кредитов, рухнувшая в ноябре сразу на 40 пунктов, снизилась в декабре только на 6 пунктов, а в январе 2009 г. уже выросла на 5 пунктов. Нормальный доступ к кредитам в начале года имели 22% предприятий.

В феврале 2009 г. положительные для кризиса явления продолжали укрепляться. Темпы снижения спроса стали ниже, что позволило предприятиям перейти к менее интенсивному сокращению выпуска, а порой – и к его росту. Начала меняться ценовая политика предприятий – производители отказываются от снижения цен, а в следующие месяцы были готовы перейти уже к их повышению.

Спрос продолжал падать достаточно интенсивно, но все же не так сильно, как в ноябре – декабре 2008 г. Баланс (рост-снижение) возрос до –33 пунктов, что лучше «очищенных» результатов предыдущих месяцев (–51...–45). Промышленное производство в феврале тоже продолжало падать, но тоже явно не так интенсивно, как в январе 2009 г. и тем более как в декабре – ноябре 2008 г. Загрузка мощностей показала, что в I квартале 2009 г. российская промышленность все же «просела» очень значительно по сравнению даже с IV кварталом 2008 г. Если в октябре 2008 г. мощности использовались еще на 70%, то в начале нового года показатель рухнул до 53%. Такого резкого спада за квартал не было еще ни разу (см. *рис. 14*).



Рис. 14. Загрузка мощностей (%) и обеспеченность заказами (месяцы)

Вместе с тем оценки запасов готовой продукции в феврале продолжали оставаться на относительно, но не экстремально высоком для последних 17 лет уровне. В 1994 г. избыточность запасов была почти в 2 раза выше, в конце 1995 г. – начале 1996 г. – примерно такая же, перед дефолтом 1998 г. – в 4 раза ниже.

В феврале стали заметны дальнейшие позитивные сдвиги в кредитовании промышленности банками. Уже 28% предприятий могли позволить себе занимать в кредитных учреждениях. Рост показателя по сравнению с недавним абсолютным минимумом (декабрь 2008 г.) составил 11 пунктов.

В марте положительные тенденции первых месяцев года не получили должного развития. Динамика спроса, оценки объемов продаж и запасов готовой продукции показывали, что надежных оснований для роста выпуска в российской промышленности не было. Это заставило предприятия воздержаться от более интенсивного роста цен и вновь расширить практику увольнений.

В марте спрос продолжал интенсивно снижаться, но уже не так, как в ноябре – декабре 2008 г. Очистка от сезонности показала стабилизацию темпа снижения спроса в I квартале 2009 г. на уровне -36...-34 б.п. В 1998 г. этот показатель опускался до -45...-50 пунктов, в 1996 г. – до -60. Стабилизация темпов снижения спроса заморозила оценки объемов продаж. В I квартале 2009 г. удовлетворенность спросом закрепилась на уровне 23%, что свидетельствует о привыкании российских предприятий к сложившейся тогда ситуации.

Доступность кредитов для российских промышленных предприятий в марте почти не изменилась. Нормальный доступ к заемным средствам имели тогда только 24% производителей (кризисный минимум – декабрь 2008 г. – составляет 17%). Средние данные по доступности кредитов в I квартале 2009 г. показывают отраслевые приоритеты банков в условиях первых осознанно-кризисных месяцев реального сектора. Как видно из графика, положительное отношение банков отличается более чем в 2 раза в зависимости от отраслевой принадлежности потенциального заемщика (рис. 15).



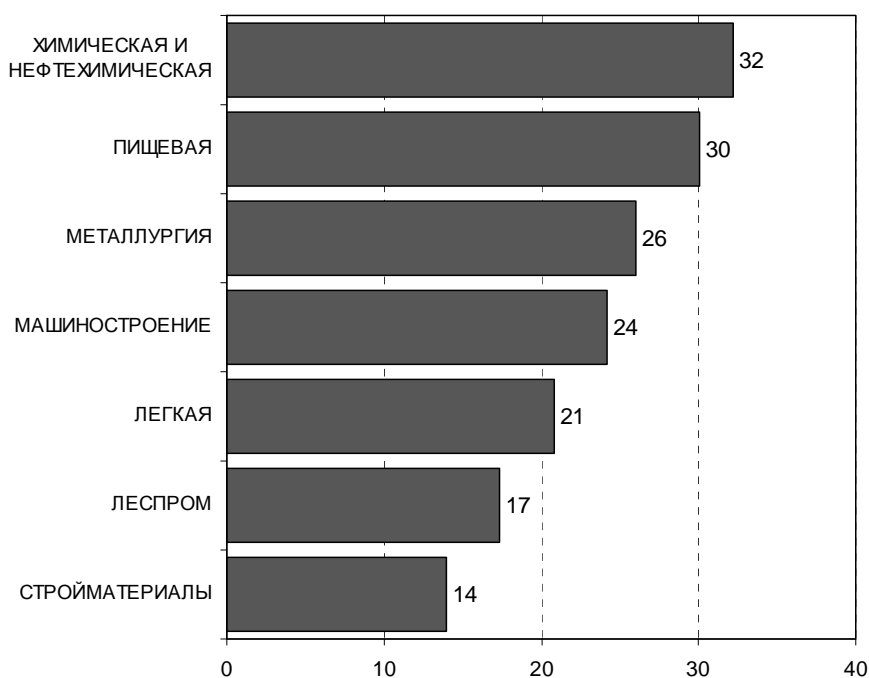


Рис. 15. Нормальная доступность кредитов по отраслям в I кв. 2009 г., %

Аналогичная картина наблюдалась в первые месяцы 2009 г. и в отношении банков к предприятиям разных размеров: чем больше размер предприятия, тем больше у него шансов получить кредит (рис. 16).

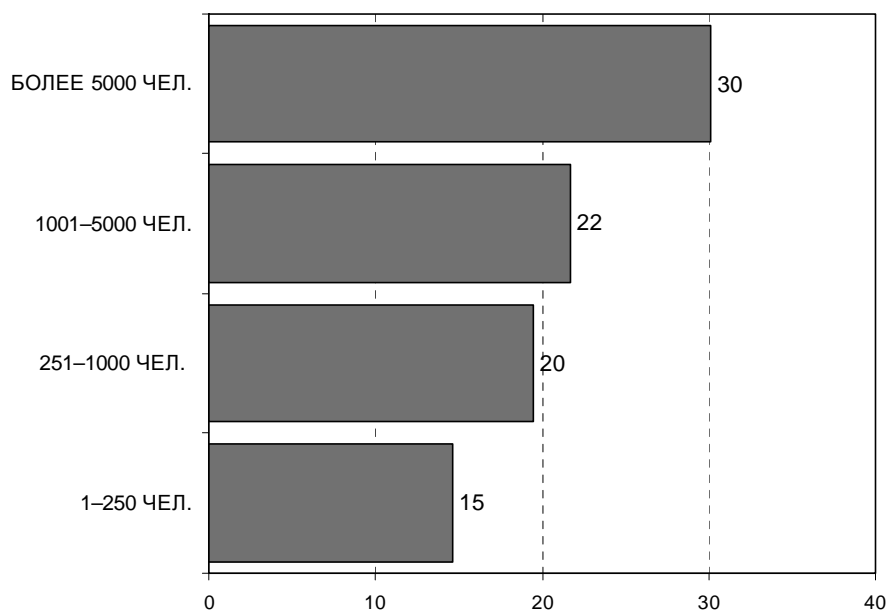


Рис. 16. Нормальная доступность кредитов по размерам предприятий в I кв. 2009 г., %

Способность предприятий обслуживать уже взятые кредиты может создать проблемы как заемщикам, так и кредиторам. В целом по промышленности среди предприятий, имеющих кредиты (они принимаются за 100%), только 60% заемщиков в I квартале оценили свои финансовые возможности как достаточные для выполнения обязательств перед банками по уже взятым кредитам. Лидировали в этом рейтинге надежности металлургия (85% предприятий которой считали себя способными платить по кредитам), легкая (80%) и пищевая (74%) отрасли. Больше всего проблем с возвратом кредитов могло возникнуть у банков, кредитовавших предприятия стройиндустрии (25%). Машиностроительные заводы тогда были надежны в 52% случаев (рис. 17).

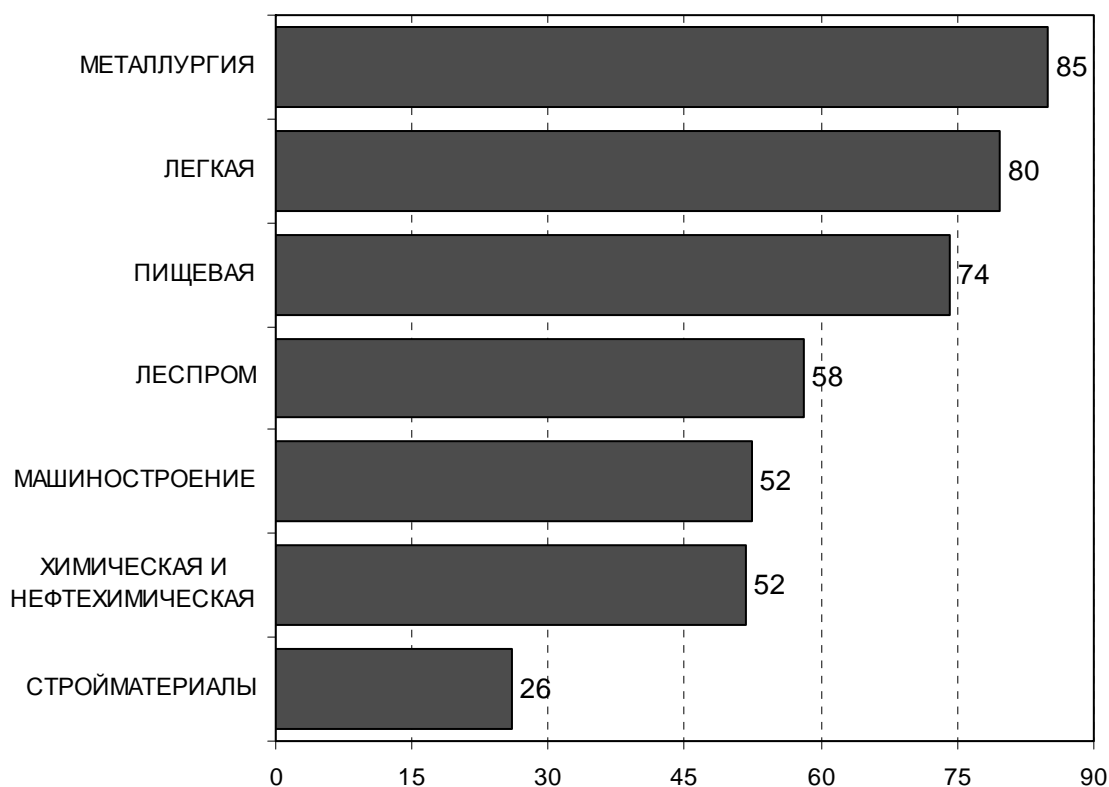


Рис. 17. Доля предприятий в отраслях, способных расплачиваться по кредитам, %

В апреле стало очевидно, что надежды на быстрый выход из кризиса не оправдались, – промышленность вновь начала готовиться к увеличению темпов сокращения спроса, выпуска и снижению отпускных цен. При этом эмоциональность жесткой посадки первых месяцев кризиса сменилась трезвым расчетом и попытками прогнозирования ближайшего будущего.

Спрос на промышленную продукцию продолжал снижаться с прежней (как в январе – марте) интенсивностью. Прогнозы спроса вернулись в апреле на уровни декабря – января. Промышленность утратила надежду на замедление снижения продаж, появившуюся в феврале – марте, и вновь готовилась к увеличению темпов сокращения спроса. Интенсивность изменения выпуска, как и спроса, не претерпела, по оценкам предприятий, никаких изменений в апреле и в течение четырех месяцев 2009 г. В результате промышленность серьезно скорректировала свои планы выпуска на следую-

щие два месяца: предполагаемый темп снижения производства ухудшился сразу на 7 пунктов и вернулся на уровень декабря – января. Микрорасчеты показали, что некоторый оптимизм предыдущих двух месяцев (выразившийся в отрыве планов выпуска от реалий спроса) пошел на убыль. В апреле 77% предприятий планировали свой выпуск в соответствии с прогнозами спроса. В феврале таких было только 72%. А самое высокое соответствие предполагаемых изменений выпуска и спроса всего периода мониторинга (88%) было зарегистрировано в декабре 2008 г.

Доступность кредитов для промышленных предприятий возросла в апреле до 31%. Однако изменение кредитной политики банков коснулось главным образом очень крупных (более 5000 чел. занятых) предприятий, нормальная доступность для которых к заемным средствам увеличилась до 36%. Малые и средние предприятия (до 250 чел.) не ощутили никаких изменений, скорее, наоборот: только 13% предприятий этой категории имели в апреле нормальный доступ к кредитам после 16–17% в декабре – феврале.

В мае промышленность оставалась на дне кризиса. Ни положительных, ни отрицательных существенных изменений ключевых индикаторов в мае не произошло. Спрос продолжал снижаться с прежней (как в январе – апреле) интенсивностью. Интенсивность снижения выпуска в мае стала чуть ниже. Производственные планы предприятий после очистки от сезонности попали в интервал –8...–5 б.п., что говорит о привыкании предприятий к кризису и отсутствию надежд на скорый выход из него. О неухудшении ситуации во II квартале 2009 г. свидетельствовала и загрузка мощностей. Этот индикатор в I квартале провалился до 53% после 70% в октябре 2008 г., а к апрелю вырос до 58%.

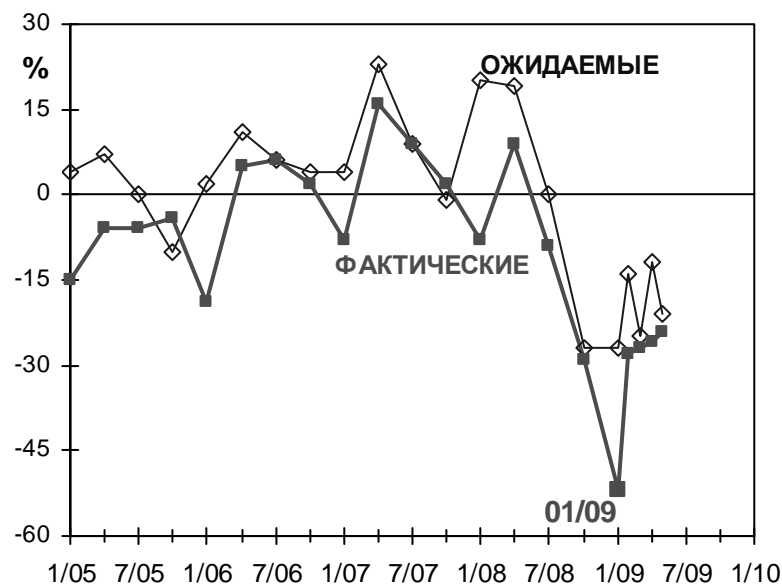


Рис. 18. Изменения занятости (баланс = % роста – % снижения)

Интенсивность увольнений в российской промышленности к маю 2009 г. тоже стабилизировалась (см. рис. 18). Темп снижения численности работников остается на уровне –28...–26 б.п., что почти в 2 раза ниже (т.е. лучше) январского показателя и ра-

вен октябрьскому (2008 г.) значению. Если исключить январский (2009 г.) провал индикатора (объясняемый во многом все-таки паникой, чем разумным поведением, и сезонными факторами), то темпы увольнений первых месяцев 2009 г. и октября 2008 г. оказались самыми высокими с начала мониторинга этого показателя в 2003 г.

В июне ситуация в российской промышленности принципиально не изменилась. Исходный темп снижения продаж остался в точности майским (-23 б.п.). Очистка от сезонности показала его увеличение (ухудшение) на 4 пункта, но в результате лишь вернула майское значение к среднему 1-го полугодия 2009 г.

Ухудшение динамики продаж (увеличение темпа снижения) снизило в июне удовлетворенность их объемами. После колебаний в предыдущие два месяца этот индикатор тоже вернулся к среднему уровню 2009 г. В результате 3/4 российских предприятий в июне не устраивали объемы спроса на выпускаемую ими продукцию. Однако стабильность показателя в условиях продолжающегося интенсивного снижения продаж и полной неопределенности в отношении перспектив выхода из кризиса определенно свидетельствовала об адаптации предприятий к кризису. Такой устойчивости оценок спроса в прежние кризисы в российской промышленности не наблюдалось.

### 3.2.5. 2009 г., 2-е полугодие: попытка выхода из кризиса

В июле ситуация в российской промышленности определенно улучшилась. Однако существенные положительные изменения в динамике спроса, выпуска, занятости и оценке запасов не нашли закрепления в планах на следующие месяцы. Это говорило о неуверенности предприятий в сохранении положительных изменений июля 2009 г.

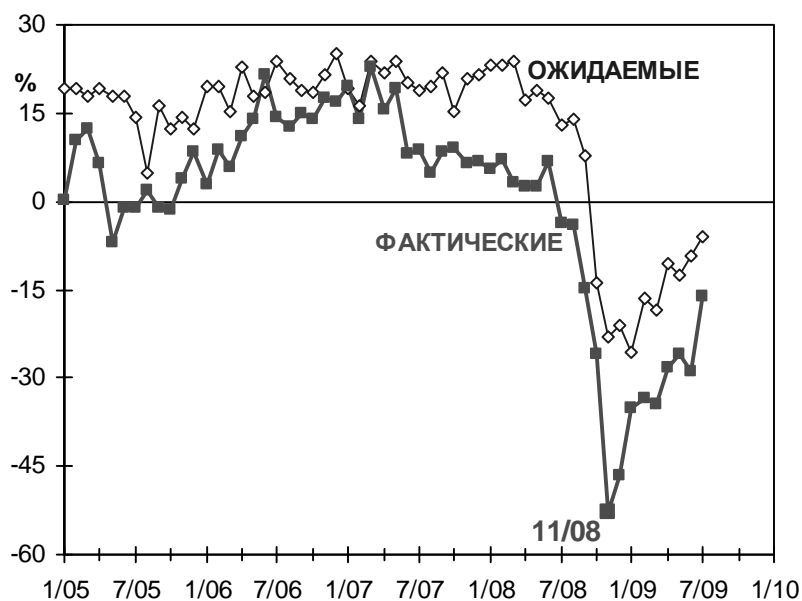


Рис. 19. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности  
(баланс = % роста – % снижения)

В начале 2-го полугодия темпы снижения спроса на промышленную продукцию перенесли существенные положительные изменения – за месяц очищенный от сезонности баланс улучшился на 12 пунктов и достиг -18 б.п. (см. рис. 19). Таким образом, спрос

продолжал снижаться, но далеко не так интенсивно, как в IV квартале 2008 г. и 1-м полугодии 2009 г. Прогнозы спроса в июле тоже улучшились, но не так существенно (только на 3 пункта), как фактические продажи. Явное улучшение динамики спроса позволило предприятиям в июле внести столь же явные положительные изменения в динамику выпуска. Очищенные от сезонности данные показали нулевой темп снижения выпуска в июле, что стало лучшим значением этого индикатора с октября 2008 г.

Однако замедление темпов снижения спроса оказалось неожиданным (или, возможно, показалось ненадежным) для немалой части предприятий, которые не смогли (или не рискнули) скорректировать свою динамику выпуска. В результате уровень отставания изменений выпуска от изменений спроса увеличился в российской промышленности до 13% после 7% в июне. Среднее значение этого показателя для кризисных ноября 2008 г. – июня 2009 г. составляло 6%. Но большинство предприятий (58%) все-таки адекватно реагировало на изменения спроса, а 29% производств, наоборот, рискнули увеличить выпуск с опережением продаж. Производственные планы предприятий в июле почти не изменились по сравнению с июнем и оказались хуже фактических изменений выпуска. Такое соотношение планируемых и фактических изменений выпуска в 17-летней практике опросов встречается нечасто и свидетельствует о неуверенности производителей в устойчивости сложившихся темпов роста выпуска.



Рис. 20. Баланс оценок запасов готовой продукции  
(баланс = % выше – % ниже нормы)

Баланс оценок запасов готовой продукции по шкале «выше – нормальные – ниже нормы» снизился в июле на 7 пунктов и вышел в результате на докризисный уровень (рис. 20). Промышленность с учетом резкого замедления темпов снижения спроса и стабильного улучшения прогнозов его изменения существенно скорректировала оценки своих складских накоплений. Таким образом, к концу 1-го полугодия 2009 г. шок первых месяцев кризиса и психологически, и физически (если судить по запасам готовой продукции) преодолен.

Доступность кредитов российской промышленности в июле перестала увеличиваться, а по сравнению с маем (лучший месяц кризиса) снизилась на 2 пункта. Изменение, конечно, несущественное, но достаточное для вывода о неулучшении ситуации с кредитованием промышленности, несмотря на постоянные и разнообразные усилия властей. Но и вывод о том, что промышленность задыхалась без кредитов, делать не стоит. По оценкам предприятий, нехватка кредитов стояла в III квартале только на 6-м месте (21% упоминаний) среди 13 помех росту выпуска, отслеживаемых опросами ИЭПП.

В условиях кризиса и кредитного сжатия изменилась и структура использования заемных средств в промышленности (см. табл. 12). Наиболее существенные изменения претерпели вложения в производство: с 47 до 24% снизилось использование кредитов для переоборудования производства, с 30 до 17% – для расширения производства. Другие направления использования либо сохранили свои доли, либо даже возросли. По-прежнему 2/3 предприятий используют кредиты для пополнения оборотных средств. До 27% возросло использование кредитов для выплаты зарплаты, до 17% – для погашения задолженности перед поставщиками и до 7% – для погашения долга перед другими банками. При этом пятая часть промышленных предприятий в июле 2009 г. сообщила об отсутствии кредитов.

Таблица 12

**Направления использования кредитов в промышленности  
(% к числу ответивших)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Кредитов нет	12	8	10	9	9	9	20
Для НИОКР, know-how, покупки лицензий	2	6	6	2	1	6	6
Для переоборудования производства	22	31	36	36	36	47	24
Для расширения производства	13	23	24	25	27	30	17
Для пополнения оборотных средств	66	68	70	62	57	65	66
Для организации сбыта	2	1	2	1	1	3	1
Для выплаты зарплаты	27	27	22	26	19	19	27
Для выполнения экспортных контрактов	8	7	11	12	7	6	7
Для погашения долга перед другим банком	6	9	7	9	5	5	7
Для погашения задолженности перед поставщиками	14	9	11	13	9	11	17

*Примечание.* В 2009 г. опрос проводился в июле.

Основной причиной нежелания брать кредит или неполучения (в случае обращения в банк) кредита предприятия в середине 2009 г. называли высокий процент (см. табл. 13). В среднем по промышленности так считала треть предприятий. Но сдерживающее влияние этого фактора существенно различается по отраслям. Если в химии и нефтехимии он являлся препятствием только для 21% предприятий, то в легкой – для 39%, а в цветной металлургии – для 46%. Поэтому давление властей на ставку кредита по-разному помогало отраслям. Вторым барьером на пути к получению заемных средств предприятия (а банки, конечно, первым) считали неопределенность состояния предприятий. Но и здесь вариация была существенна: от 13% в легкой и 15% в химической до 31% в машиностроительной отраслях. Высоту этого барьера снизить было гораздо сложнее.

Таблица 13

**По какой причине предприятие решило не брать кредит или ему отказали в кредите в 2009 г.**

	Вся про- мышлен- ность	Химия, нефтехи- мия	Машино- строение	Стройма- териалы	Легкая	Пищевая
Не было потребности	13	16	9	17	31	12
Кредит получили	30	25	25	38	26	51
Слишком высокий процент	33	21	38	27	39	25
Слишком маленький срок кредита	9	14	4	10	9	14
Недостаток или проблемы с залоговым обеспечением	20	27	21	17	17	13
Неопределенность состояния предприятия	24	15	31	20	13	17
Формальные причины отказа банка	9	7	12	10	5	10
Другое	3	4	3	5	2	10

Источник: Июльский (2009 г.) опрос ИЭПП.

После определенно положительных июльских изменений в августе российская промышленность слегка притормозила. Темпы падения спроса на промышленную продукцию в августе возросли (т.е. ухудшились) на 3 пункта после июльского улучшения на 12 пунктов. Увеличение темпов сокращения спроса заставило промышленность аналогичным образом скорректировать темпы снижения выпуска: в августе производство сокращалось на 4 пункта интенсивнее, чем в июле, но менее интенсивно, чем во все другие кризисные месяцы. Производственные планы предприятий, как и прогнозы спроса, в августе улучшились. Причем сразу на 6 пунктов, тогда как с февраля они росли на 2 пункта раз в два месяца. В результате в августе они впервые за все кризисные месяцы стали определенно положительными. Загрузка мощностей в III квартале 2009 г. составляла 57% и практически не изменилась по сравнению со II кварталом (58%).

Спрос, конечно, являлся самым существенным и стабильным ограничением промышленного роста в 2009 г. (см. рис. 21). Нехватка оборотных средств сохраняла в середине 2009 г. второе место, но за 4 кризисных квартала она потеряла 9 пунктов. Если в IV квартале 2008 г. ее упоминали 50% предприятий, то в III квартале 2009 г. – уже 41%. В 90-е годы XX в. недостаток оборотных средств считался помехой для 70–80% предприятий. Неплатежи, роста которых опасались аналитики, с начала 2009 г. постепенно «сдавали позиции». В январе 2009 г. их считали помехой 41% предприятий, в июле – только 34%. Это, конечно, много по сравнению с 1-м полугодием 2008 г., когда на неплатежи жаловались только 10–12% предприятий, но определенно мало по сравнению с 90-ми годами, когда они считались помехой у 70–80% производителей.

Нехватка кадров, лидировавшая в рейтинге ограничений роста выпуска 5 кварталов в 2007–2008 гг. с 36–49%, в ходе кризиса снизила свое сдерживающее влияние до 14% и не меняла масштаб распространенности в российской промышленности с начала 2009 г.

В августе правительству удалось переломить ситуацию с кредитованием реального сектора. Доля нормальных оценок доступности кредитов возросла за месяц на 11 пунктов и достигла 41%. Особенно резко улучшилось отношение банков к металлургии и лесной промышленности. В то же время предприятия могли пересмотреть свое отношение к потребности в кредитах.

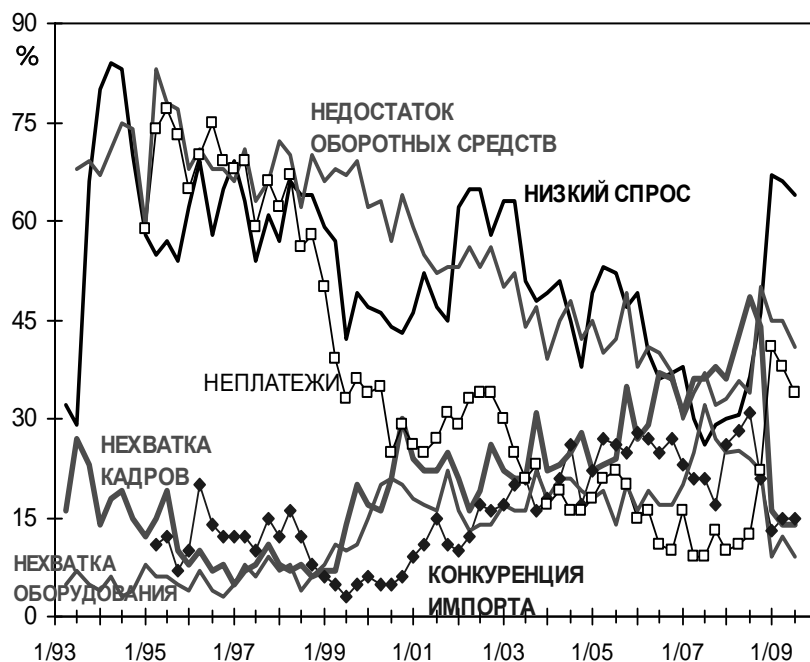


Рис. 21. Помехи росту производства



Рис. 22. Баланс оценок мощностей и персонала  
(баланс = «более чем достаточно» – «менее чем достаточно»)

Недостаток оборудования (мощностей), который почему-то регулярно упоминался экспертами в качестве помехи выхода из кризиса за счет импортозамещения, предприятиями оценивался в середине 2009 г. и в ближайшей (уже вполне оптимистичной) пер-



спективе иначе. Нехватка оборудования для роста выпуска зарегистрирована в III квартале 2009 г. только на 9% предприятий. Пик ее упоминания (32%) пришелся на III квартал 2007 г., но инвестиционная активность постепенно снизила распространенность этого ограничителя в российской промышленности до 22% (октябрь 2008 г.), а кризис затем позволил сбросить еще 13 пунктов. В 90-е годы упоминание этого фактора опускалось до 3%. А в связи с ожидаемыми изменениями спроса в промышленности образовался уже приличный навес мощностей (см. *рис. 22*). С начала 2009 г. он, правда, немного снизился (на 6 пунктов), но баланс остается явно в пользу возможности быстрого роста выпуска за счет неиспользуемых мощностей.

В сентябре продажи продолжили восстановление, что позволило предприятиям перейти к самому интенсивному с начала кризиса росту производства и самому умеренному сокращению персонала. В сентябре темп снижения спроса уменьшился (после сезонной очистки) сразу на 5 пунктов и в результате стал лучшим (т.е. самым низким) с августа 2008 г., когда, если смотреть на динамику индекса промышленного оптимизма ИЭПП, российская промышленность начала сваливаться в кризисную яму. По сравнению с кризисным минимумом (ноябрь 2008) темп снижения спроса улучшился к сентябрю 2009 г. на 39 пунктов.

Оценки спроса (удовлетворенность продажами) демонстрировали в сентябре выход российской промышленности на новый уровень восприятия ситуации (см. *рис. 23*). Второй месяц подряд нормальным считали спрос на свою продукцию треть российских предприятий. Ранее (в течение предыдущих 8 кризисных месяцев) такого мнения придерживалась только четверть производителей.



*Рис. 23.* Динамика основных оценок платежеспособного спроса

Баланс оценок запасов готовой продукции с мая по сентябрь 2009 г. составляет в среднем +12 пунктов и определенно вышел на уровень разумной достаточности, характерной для 2004 г. – первой половины 2006 г., периода не самого высокого разогрева российской промышленности. На уровень указанного периода вышла и доля предпри-

ятий с нормальными запасами готовой продукции. Таким образом, предприятия справились с проблемой избытка запасов, а стабилизация их оценок говорит об отсутствии у них желания работать на склад.

Положительная динамика спроса позволила предприятиям перейти в сентябре 2009 г. к самому интенсивному с начала кризисного обвала (сентябрь 2008 г.) росту производства. Явные позитивные изменения демонстрировали все сентябрьские показатели фактического выпуска в промышленности. По сравнению с ноябрем 2008 г. (пик кризиса по динамике выпуска) к сентябрю 2009 г. показатель улучшился на 56 пунктов и впервые стал определенно положительным – в промышленности, по оценкам предприятий, начался очевидный рост.

В сентябре предприятия самым существенным образом с февраля 2009 г. скорректировали свою политику в области занятости. Интенсивность увольнений снизилась за месяц на 9 пунктов и стала самой умеренной с октября 2008 г. В сентябре только четверть промышленных предприятий увольняла работников, тогда как в январе 2009 г. таких было более половины. А доля сообщений о найме персонала возросла до 12% и стала рекордом с июля 2008 г.

В октябре российская промышленность продолжила выход из кризиса. Фактические изменения продаж, выпуска, занятости, оценки запасов готовой продукции сохранили положительную динамику.

Снижение спроса в октябре замедлилось (+6 процентных пунктов после сезонной очистки) и показатели вышли на уровень июля – августа 2008 г. Тогда спрос (да, наверное, и вся промышленность) находился в шаге от обвала сентября – ноября. За те три месяца темп изменения продаж (в опросной статистике это баланс ответов) потерял 50 пунктов. С таким обвалом спроса российская промышленность не сталкивалась даже в 90-е годы XX в. На его преодоление экономике потребовалось 11 месяцев, что, впрочем, выглядит очень неплохо, если вспомнить мрачность прогнозов зимы–весны 2009 г. Прогнозы спроса после стабилизации в августе – сентябре улучшились в октябре на 5 пунктов и стали положительными – в промышленности впервые с начала кризиса определенно возобладали надежды на рост продаж.

В октябре темп роста выпуска после очистки от сезонности увеличился еще на 4 пункта и поставил очередной кризисный (но со знаком плюс) рекорд: так интенсивно выпуск в российской промышленности не возрастал с июня 2008 г. Загрузка мощностей в промышленности в IV квартале увеличилась до 60% и стала самой высокой для кризисных кварталов 2009 г. В октябре интенсивность увольнений в российской промышленности продолжала снижаться и в результате стала самой умеренной с июля 2008 г. Улучшение октябрьского значения показателя по сравнению с январским кризисным (и во многом паническим) минимумом достигло 42 пунктов, а по сравнению с более разумным (т.е. не таким паническим) уровнем февраля – 18 пунктов.

Нормальная доступность кредитов для предприятий в октябре выросла до 48% и впервые в ходе кризиса превысила долю предприятий, оценивающих доступность как «ниже нормы». Похоже, что банковский сектор поверил в начинающийся выход российской промышленности из кризиса и начал увеличивать ее кредитование. Но пока на довольно жестких условиях. Минимальная предлагаемая ставка составляла в октябре в среднем 18% годовых и снизилась за месяц только на 0,4 п.п. Малым и средним пред-

приятиям кредиты предлагаются под 19%, с увеличением размера ставка снижается до 14–15% годовых.

В ноябре поступательная динамика основных индикаторов промышленности остановилась. Динамика спроса в четвертый раз за год продемонстрировала торможение положительной тенденции выхода из кризиса после несомненно позитивных изменений в октябре. В этот раз темп снижения продаж увеличился на 2 пункта (в августе – на 1, в июне – на 3, в марте – на 1 пункт), что является уже привычным и более чем скромным значением. Прогнозы спроса в ноябре претерпели более существенные негативные изменения. По очищенным от сезонности данным темп предполагаемых изменений продаж показал снижение (на 4 пункта) в ноябре впервые за предыдущие 6 месяцев.

Темп роста выпуска, как и темп снижения спроса, изменился в ноябре в худшую сторону. Исходные данные показали замедление сразу на 10 пунктов и практически уже остановку роста производства. Очищенные от сезонности данные продемонстрировали замедление интенсивности роста выпуска на 4 пункта, но все-таки сохранение подъема производства. Производственные планы предприятий ухудшились на 6 п.п. Но это стало первым ухудшением планов с начала кризиса в ноябре 2008 г. Надежд на рост выпуска в промышленности по-прежнему было больше, но уверенности стало меньше. Более интенсивное снижение продаж и замедление роста выпуска привели в ноябре к росту интенсивности увольнений на промышленных предприятиях. Темп увольнений возрос с –11 до –15. Прогнозы изменения численности работников уменьшились в ноябре на 9 пунктов и тоже стали худшими для предыдущих трех месяцев.

К концу кризисного 2009 г. сформировались новые тенденции в планах предприятий относительно производительности труда работников и в оценках этого фактора. Среднегодовые данные говорят об отсутствии положительного влияния кризиса на планы предприятий увеличить производительность труда. Доля предприятий, планировавших в течение 2009 г. изменить соотношение выпуска и занятости в пользу более высокой отдачи, опустилась до 27%. Это значение вполне укладывается в тенденцию, сформировавшуюся в 2005 г. и характеризующуюся постепенным снижением интенсификации использования труда в промышленности. Бурный рост экономики и обостряющийся дефицит кадров вполне объясняют такой тренд. Но 2009 – год кризиса, который на первом этапе было популярно сравнивать с кризисом 1998 г. Тогда доля предприятий, намеренных изменить соотношение выпуска и имеющегося персонала в пользу повышения производительности, достигла максимума (40% по среднегодовым данным и 46% в I квартале 1998 г.). Казалось бы, 2009 г. должен оказать аналогичное давление на российские промышленные предприятия. Но такого не произошло. И причина очевидна – активная (иногда даже слишком) борьба властей всех уровней с безработицей. Сейчас уже ни для кого не является секретом, что соответствующий размеру предприятия орган власти оказывал всяческое давление с целью минимизировать увольнения работников. В 1998 г. такого не было: предприятия были предоставлены сами себе и были вынуждены выкарабкиваться самостоятельно в меру своих представлений и возможностей.

В ноябре 2009 г. склонность предприятий к увеличению производительности труда опустилась до исторического минимума. Только 16% промышленных предприятий планировали такое соотношение изменений выпуска и занятости, которое приведет к росту производительности. Предыдущий антирекорд (19%) зарегистрирован в далеком

1993 г. Подавляющая же часть производителей (74%) вынуждена планировать консервацию сложившейся на данный момент у них производительности. А какова она в российской промышленности – знают все. И предприятия вполне адекватно оценивали сложившуюся ситуацию с производительностью. В октябре 2009 г., когда оптимизм на предприятиях достиг кризисного максимума, в промышленности неожиданно (на первый взгляд, конечно) возобладала неудовлетворенность производительностью труда. Она поднялась до уровня апреля – одного из сложных месяцев заканчивающегося года.

В декабре предприятиям удалось закрепить положительные результаты предыдущих месяцев, но не удалось добиться большего. Это привело в конце года к снижению удовлетворенности спросом, к ухудшению оценок запасов готовой продукции и к росту пессимизма прогнозов в преддверии всероссийских новогодних каникул.

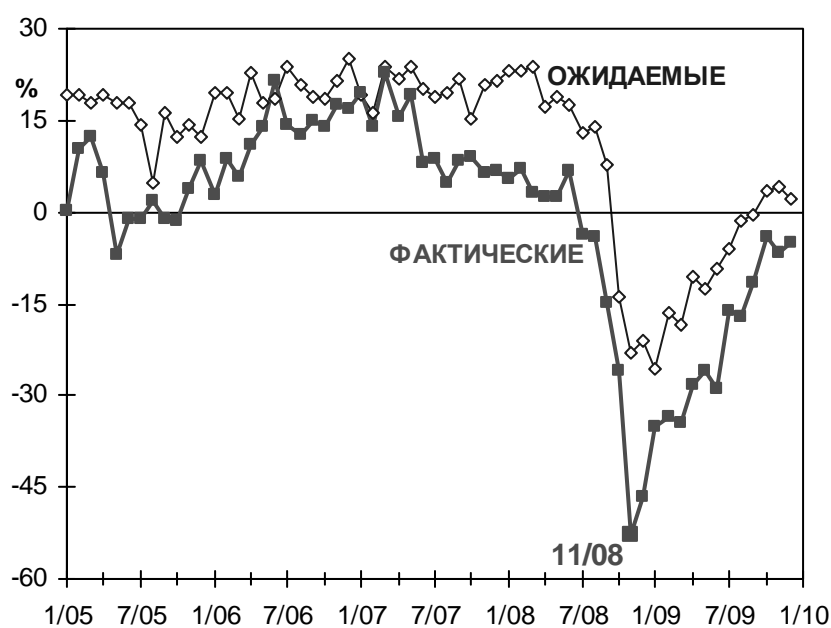


Рис. 24. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности  
(баланс = % роста – % снижения)

Интенсивность снижения спроса осталась в декабре на уровне октября – ноября, т.е. никакого прогресса по этому показателю в IV квартале 2009 г. предприятия не отметили. Спрос продолжал снижаться, хотя и не так интенсивно, как во II или III квартале кризисного года (см. рис. 24). В результате удовлетворенность продажами не смогла закрепиться на новом горизонте и вернулась на уровень августа – октября, когда объемы продаж собственной продукции устраивали треть предприятий, а две трети считали их «ниже нормы». Оценки запасов готовой продукции тоже вернулись к средним (и вполне нормальным для кризисного года) уровням мая – октября.

Очищенные от сезонного фактора данные о динамике производства показали сохранение в конце 2009 г. темпа роста выпуска на среднем уровне +11 б.п. То есть производство в сентябре – декабре росло, причем вполне прилично и быстрее, чем когда бы то ни было в ходе текущего кризиса. Производственные планы предприятий в преддверии всероссийских новогодних каникул снижались два месяца подряд и потеряли за это время 11 пунктов оптимизма по очищенным от сезонности данным. А по исходным ря-

дам потери составили 28 пунктов, в результате чего декабрьский баланс планов выпуска 2009 г. оказался ближе всего к ноябрьско-декабрьскому балансу 2008 г. (пик текущего кризиса) и хуже всех прочих точек наблюдения с августа 1994 г. Даже в августе – сентябре 1998 г. (пик предыдущего кризиса) исходные планы выпуска предприятий были более оптимистичны. Скорее всего, сейчас сказывается наложение небыстрого выхода из кризиса на январские каникулы.

Позитивные тенденции кадровой политики предприятий сентября – ноября в конце года сошли на нет. В декабре производители сообщили о самом интенсивном за 11 месяцев текущего года сокращении персонала (январь был, похоже, паническим исключением). За месяц интенсивность увольнений в промышленности возросла в 2 раза.

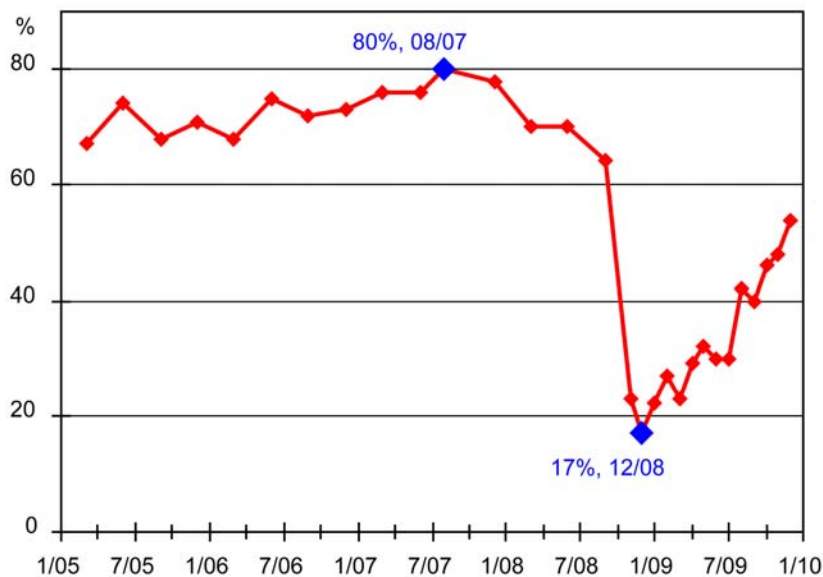


Рис. 25. Доля предприятий с нормальной доступностью кредитов

К концу кризисного года нормальная доступность кредитов для промышленных предприятий возросла до 53%, немного не дотянув до уровня предкризисного сентября (63%). Кризисный минимум (17%, декабрь 2008 г.) превышен уже в 3 раза (см. рис. 25). Таким образом, кредитование промышленности за год определенно восстанавливалось – не так, может быть, быстро, как хотелось предприятиям и правительству, но позитивная тенденция очевидна.

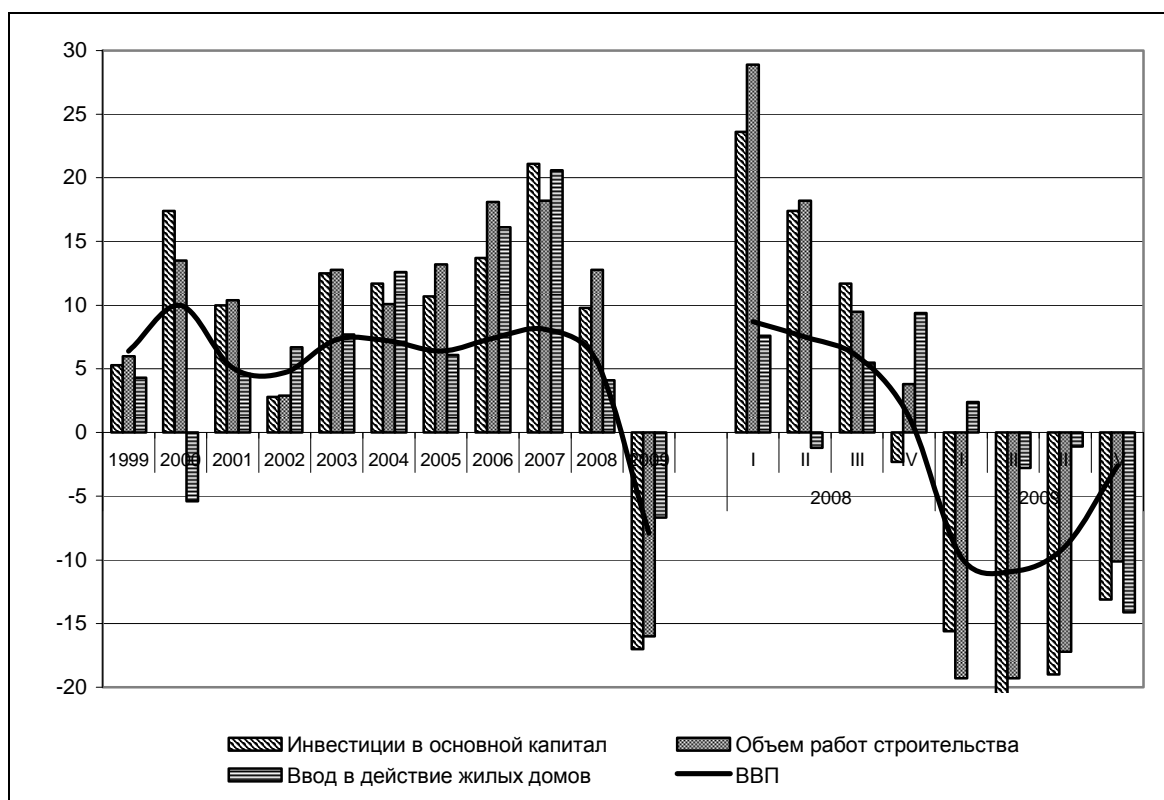
Но в начале 2010 г. российская промышленность продолжила выход из кризиса. Январская динамика продаж и оценки спроса позволили предприятиям сохранить рост выпуска, а прогнозы спроса, подкрепленные портфелем заказов, свидетельствуют о формировании самых массовых надежд на выход из кризиса. В январе 2010 г. промышленность впервые в ходе текущего кризиса заявила о желании отказаться от увольнений и перейти к найму работников.

### 3.3. Инвестиции в реальный сектор экономики

#### 3.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

##### *Динамика инвестиций в основной капитал: общие тенденции*

Снижение экономической активности изменило ситуацию в инвестиционном секторе. На протяжении 2008 г. наблюдалась тенденция к постепенному замедлению темпов роста инвестиций, которая с усилением финансового кризиса с ноября 2008 г. сменилась резким переломом динамики: темпы роста инвестиций впервые с 2000 г. перешли в область отрицательных значений. В IV квартале 2008 г. инвестиции в основной капитал составили 97,7% от аналогичного показателя предыдущего года. В 2009 г. сужение масштабов инвестиций в основной капитал протекало в более острой форме: инвестиции в основной капитал сократились на 17,0% при падении ВВП на 7,9% (рис. 26), в сегменте малых предприятий снижение инвестиций в основной капитал за год превысило 25%. Изменение уровня инвестиций определило особенности технологической и воспроизводственной активности в целом по экономике и по видам экономической деятельности, а также процесса финансирования инвестиционных расходов.



Источник: Росстат.

Рис. 26. Темпы прироста ВВП, инвестиций в основной капитал, объемов работ в строительстве и ввода в действие жилых домов в 2000–2009 гг. и по кварталам 2008–2009 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Характерным для 2009 г. явлением стала положительная динамика строительства производственных и инфраструктурных объектов при падении темпов ввода общей площади жилых домов. В 2009 г. ввод зданий в сельском хозяйстве увеличился на 46,8%, в промышленности – на 11,8% по сравнению с предыдущим годом. Отметим, что, несмотря на довольно жесткие финансовые ограничения, ввод производственных площадей в здравоохранении увеличился почти в 1,7 раза (табл. 14).

Таблица 14

**Ввод в действие (в эксплуатацию) зданий по видам в 2007–2009 гг.**

	Общий площадь зданий, млн кв.м			В % к предыдущему году	
	2007	2008	2009	2008	2009
Введено в действие зданий	91,0	93,8	89,8	103,1	95,7
В том числе:					
жилого назначения	73,5	77,1	72,8	104,9	94,4
нежилого назначения	17,6	16,7	17,0	94,9	101,8
Из них зданий:					
промышленных	2,2	2,2	2,5	100,0	111,8
сельскохозяйственных	1,5	2,0	2,9	133,3	146,8
коммерческих	7,9	6,3	6,2	79,7	97,0
учебных	1,9	1,8	1,0	94,7	56,4
здравоохранения	1,1	0,9	1,5	81,8	169,9
других	3,0	3,5	0,9	116,7	27,4

Источник: Росстат.

Сокращение ввода в действие жилой площади фиксируется со II квартала и по итогам 2009 г. составило 6,7%. Следует обратить внимание, во-первых, на сокращение абсолютных объемов инвестиций в строительство жилищ по сравнению с 2008 г. на 123,7 млрд руб. и, во-вторых, на снижение доли вложений в строительство жилищ в структуре инвестиций в основной капитал до 6,0% против 7,5% за аналогичный период предыдущего года.

Еще одной особенностью структуры инвестиций стало увеличение доли расходов на строительство зданий и сооружений в структуре инвестиций в основной капитал в 2009 г. до 55,8% (на 4,1 п.п. больше аналогичного показателя предыдущего года) при снижении доли расходов на машины и оборудование до 31,2% против 33,4% в 2008 г. Заметим, что на фоне резкого падения отечественного производства капитальных товаров инвестиции на приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности) в 2009 г. составили 371,8 млрд руб., или 20,7% общего объема инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства против 20,0% в предыдущем году. Иными словами, в 1-м полугодии наблюдалась положительная динамика инвестиций в приобретение импортного оборудования и машин при резком свертывании их отечественного производства, в III квартале свертывание отечественного производства капитальных товаров дополнилось спадом инвестиций в приобретение импортного оборудования и машин, а в IV квартале на фоне изменения соотношения внутренних и импортных цен и замедления спада фиксировалось повышение доли отечественных машин и оборудования в видовой структуре инвестиций в основной капитал (табл. 15).

Таблица 15

**Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов  
в 2008–2009 гг. (без субъектов малого предпринимательства и параметров  
неформальной деятельности), % к итогу**

	2008	В том числе			2009	В том числе		
		I квартал	1-е полу- годие	Январь – сентябрь		I квартал	1-е полу- годие	Январь – сентябрь
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100	
В том числе по видам основных фондов:								
жилища	7,5	8,1	7,8	7,6	6,0	6,0	6,1	
здания и сооружения	52,4	48,5	49,9	51,3	55,8	51,6	54,8	
машины, оборудование, транспорт- ные средства	33,0	34,5	34,1	33,6	31,2	32,2	31,1	
прочие	7,1	8,9	8,2	7,5	7,0	10,2	8,0	

Источник: Росстат.

**Изменения в структуре инвестиций по источникам финансирования**

Структура инвестиций в разрезе источников финансирования также претерпела заметные изменения. Достаточно резко сократилась доля инвестиций, осуществляемых за счет собственных средств организаций (на 2,8 п.п. в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом), соответственно выросла доля привлеченных средств в структуре инвестиций. Наиболее драматически сократилась доля инвестиций, направляемых из прибыли организаций (с 18,5% в 2008 г. до 14,8% в 2009 г.). В свою очередь, в структуре привлеченных средств финансирования инвестиций в основной капитал наблюдается изменение роли бюджетных средств: в 2009 г. за счет бюджетных средств было профинансировано 1240,8 млрд руб. инвестиций в основной капитал (21,5% общего объема инвестиций в экономику), в том числе за счет средств федерального бюджета – 622,9 млрд руб. (10,8%) и бюджетов субъектов федерации – 546,6 млрд руб. (9,5%). Расширение объемов финансирования инвестиций из средств федерального бюджета на 112,1 млрд руб. в определенной степени компенсировало сокращение расходов на инвестиционные цели бюджетных средств субъектов Российской Федерации на 166,6 млрд руб. и бюджетов других уровней – на 14,4 млрд руб. (табл. 16).

Государственный спрос на продукцию и услуги российских предприятий поддерживался через реализацию запланированных инвестиционных проектов в сфере транспорта, телекоммуникаций и т.д. в рамках ФЦП и ФАИП, а также крупных инфраструктурных проектов Инвестфонда. В условиях кризиса государство стимулировало инвестиции в экономику через реализацию «технологичных» федеральных целевых программ, расходы на которые были либо сохранены на запланированном ранее уровне, либо минимально снижены.

В соответствии с Перечнем строек и объектов для федеральных государственных нужд, утвержденным Распоряжением правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 2058-р и включенным в федеральную адресную инвестиционную программу на 2009 г., предусматривалось выделение государственных инвестиций на 2444 стройки, объекта и проведение мероприятий с намеченным вводом в действие 1186 объектов.



Таблица 16

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования,  
% к итогу (без субъектов малого предпринимательства и параметров  
неформальной деятельности)**

	2008	2009
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100
В том числе по источникам финансирования:		
<i>собственные средства</i>	39,5	36,3
Из них:		
прибыль	18,5	14,8
<i>привлеченные средства</i>	60,5	63,7
Из них:		
кредиты банков	11,8	9,4
В том числе иностранных банков	3,0	2,8
заемные средства других организаций	6,2	10,7
бюджетные средства:	20,9	21,5
федерального бюджета	8,0	10,8
бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	11,3	9,5
прочие	21,2	21,9
Из них средства, полученные на долевое участие в строительстве	3,5	2,3
В том числе средства населения	1,9	1,0
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	4,3	4,6

Источник: Росстат.

В октябре 2009 г. в Перечень строек и объектов федеральной адресной инвестиционной программы был внесен ряд изменений, сформированных на основании обращений главных распорядителей средств федерального бюджета и связанных с изменением объемов бюджетных ассигнований, а также с приведением наименований государственных заказчиков, застройщиков, строек и объектов и других показателей строек и объектов в соответствие с регистрационной документацией. По данным на 1 октября 2009 г., в соответствии с уточненным Перечнем предусматривалось выделение государственных инвестиций на 2666 строек, объектов и проведение мероприятий с намеченным вводом в действие 1412 объектов.

В 2009 г. на строительство объектов и реализацию мероприятий, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП), с учетом оптимизации объема и структуры расходов федерального бюджета планировалось направить 708 млрд руб. из средств федерального бюджета, в том числе на финансирование объектов, включенных в государственный оборонный заказ, предусмотрено 158,4 млрд руб. На финансирование объектов, включенных в федеральные целевые программы (программная часть ФАИП) планировалось направить средства в размере 503,2 млрд руб., из них 99,9 млрд руб. – на государственный оборонный заказ.

С учетом внесенных изменений общий объем бюджетных ассигнований в 2009 г. на строительство объектов и реализацию мероприятий, включенных в ФАИП, составил 601,2 млрд руб., из них на финансирование объектов, включенных в федеральные целевые программы (программная часть ФАИП), – 298,9 млрд руб., на строительство объектов и реализацию мероприятий в рамках непрограммной части ФАИП в 2009 г. – 197,8 млрд руб. Объем средств, предусмотренных на финансирование специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ, составил 104,5 млрд руб., или 17,4%

общего объема ФАИП (в том числе в рамках программной части ФАИП – 62,7 млрд руб., в рамках непрограммной части – 41,8 млрд руб.).

В соответствии с предварительными данными Росстата, по стройкам и объектам ФАИП (без учета специальных работ, входящих в государственный оборонный заказ), по которым Федеральной службой государственной статистики ведется наблюдение, уровень финансирования бюджетных ассигнований в январе – декабре 2009 г. составил 317,1 млрд руб., или 63,2% годового лимита (табл. 17).

Таблица 17

**Объекты, предусмотренные адресной инвестиционной программой, и объемы государственных капитальных вложений на 2009 г. (без учета строек и объектов, входящих в государственный оборонный заказ)**

	Количество объектов на 2009 г.		Введено в действие в январе – октябре 2009 г.		Лимит государственных капитальных вложений на 2009 г.		Профинансировано из федерального бюджета в 2009 г.	Использовано инвестиций за счет всех источников финансирования 2009 г.
	всего	в том числе со сроком ввода в 2009 г.	на полную мощность	частично	всего	в том числе из федерального бюджета		
	Единиц				Млрд руб.			
Всего	2643	1413	212	67	527,1	501,7	317,1	303,9
В том числе:								
транспортный комплекс	289	127	13	7	203,1	197,2	156,6	148,9
агропромышленный комплекс	425	261	50	22	12,2	11,7	9,4	9,3
специальный комплекс	351	189	32	6	19,9	19,1	11,9	12,6
социальный комплекс	1427	730	102	32	265,7	249,7	128,8	123,2
другие объекты	151	106	15	–	26,2	24,0	10,4	9,8

Источник: Росстат.

В 2009 г. по стройкам и объектам ФАИП, по которым Росстатом ведется наблюдение, финансирование бюджетных ассигнований составило 317,1 млрд руб. На 1 января 2010 г. полностью профинансировано 1715 объектов, техническую готовность от 51,0 до 99,9% имели 597 объектов.

Существенно выше, чем в целом по стройкам и объектам для государственных нужд, профинансирован годовой лимит государственных капитальных вложений в агропромышленном (80,3%) и транспортном (79,4%) комплексах. В специальном комплексе бюджетные ассигнования профинансированы в пределах 62,3% и в социальном комплексе – 51,6%. В среднем по России за январь – декабрь 2009 г. было использовано около 90,2% общего объема профинансированных средств за счет всех источников финансирования. Особенность использования средств определяется полным освоением инвестиций в рамках специального комплекса (100%) при использовании средств в рамках социального комплекса на уровне 87,0% и производственных комплексов – на уровне 91,7%.

В территориальном разрезе использование лимита средств, предусмотренных на финансирование строек и объектов ФАИП, выше среднего по России зафиксировано в Северо-Западном, Уральском, Сибирском и Приволжском федеральных округах. В

Центральном, Южном и Дальневосточном федеральных округах освоение бюджетных инвестиций значительно ниже среднего показателя (табл. 18).

Таблица 18

**Использование средств по стройкам и объектам для федеральных государственных нужд**

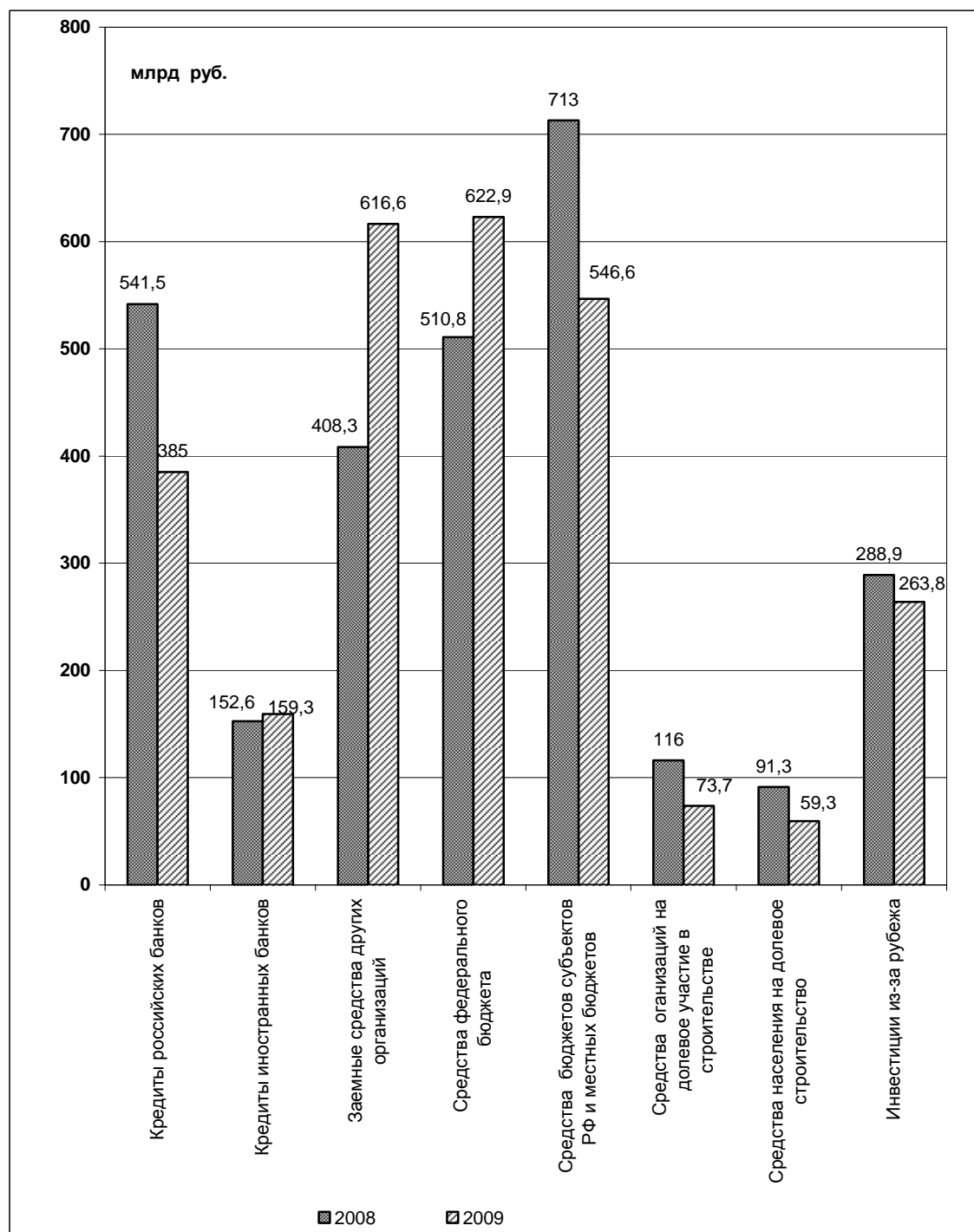
	Лимит ассигнований за счет всех источников, млрд руб.	Лимит государственных инвестиций на год, млрд руб.	Фактически использовано за счет всех источников финансирования	
			млрд руб.	% от лимита на год
Российская Федерация	527,1	501,7	303,9	57,7
Центральный ФО	218,3	217,7	90,8	41,6
Северо-Западный ФО	90,6	76,6	67,6	74,7
Южный ФО	69,8	69,0	45,3	64,9
Приволжский ФО	22,8	21,7	16,0	70,3
Уральский ФО	6,6	5,9	6,5	98,0
Сибирский ФО	31,6	30,3	24,4	77,1
Дальневосточный ФО	87,4	80,5	53,3	61,0

Источник: Росстат.

Сужение внутреннего рынка и падение доходов экономики определило, как уже было сказано, резкое сокращение объемов и доли собственных средств предприятий и организаций в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал. В 2009 г. собственные средства крупных и средних предприятий, использованные на инвестиционные цели, составили 2092,0 млрд руб. против 2506,6 млрд руб. в предыдущем году. Острый недостаток собственных средств компенсировался привлечением банковских кредитов и заемных средств. В 2009 г. из 3677,8 млрд руб. привлеченных средств 544,3 млрд руб., или 14,8%, приходилось на банковские кредиты (рис. 27).

Структура кредитов банков в источниках финансирования инвестиций в основной капитал претерпела существенные изменения. Если в 2008 г. на долю кредитов иностранных банков приходилось 22,0% общей суммы кредитов банков, то в 2009 г. этот показатель повысился до 29,3%. Кредиты иностранных банков в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом увеличились на 4,3% при абсолютном уменьшении кредитов отечественных банков, финансирующих инвестиции в основной капитал, на 156,5 млрд руб. (сокращение на 29% от уровня предыдущего года). В результате доля инвестиций, поступивших из-за рубежа, в общем объеме инвестиций в основной капитал повысилась до 4,6% и составила 263,8 млрд руб.

Эта тенденция сформировалась на фоне усиления чистого оттока капитала и сокращения объемов поступления иностранных инвестиций. По предварительной оценке ЦБ России, в 2009 г. чистый вывоз частного капитала составил 52,4 млрд долл. против 132,8 млрд долл. в предыдущем году. Иностранные инвестиции в российскую экономику в 2009 г. составили 81,9 млрд долл. (79,0% к 2008 г.), в том числе прямые инвестиции – 15,9 млрд долл. (58,9% к уровню прошлого года) (табл. 19).



Источник: Росстат.

Рис. 27. Структура привлеченных средств на финансирование инвестиций в основной капитал в 2008 г и 2009 г., в млрд руб.

Таблица 19

**Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, по данным платежного баланса, млрд долл.**

	Чистый ввоз/вывоз капитала частного сектора, всего	В том числе	
		чистый ввоз/вывоз капитала банками	чистый ввоз/вывоз капитала нефинансовыми предприятиями и домашними хозяйствами
<b>2007 г.</b>	<b>82,4</b>	<b>45,8</b>	<b>36,6</b>
<b>2008 г.</b>	<b>-132,8</b>	<b>-56,9</b>	<b>-75,8</b>
I квартал	-23,7	-9,9	-13,7
II квартал	40,7	22,1	18,6
III квартал	-19,3	-13,5	-5,8
IV квартал	-130,5	-55,6	-74,9
<b>2009 г. (оценка)</b>	<b>-52,4</b>	<b>-32,5</b>	<b>-19,9</b>
I квартал	-35,1	-6,8	-28,3
II квартал	4,5	-5,8	10,3
III квартал	-33,4	-27,6	-5,8
IV квартал (оценка)	11,6	7,7	3,8

Источник: ЦБ России.

Недостаток собственных средств и слабое участие отечественного банковского сектора в финансировании инвестиций в основной капитал обусловили расширение круга предприятий-заемщиков. В 2009 г. объем заемных средств других организаций (страховых и инвестиционных компаний, торговых предприятий и др.) на финансирование инвестиций в основной капитал составил 616,6 млрд руб. и на 231,6 млрд руб. превысил размер кредитов отечественных банков в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал.

Финансовый кризис определил изменение поведения инвесторов на рынке жилищного строительства. В 2009 г. зафиксировано абсолютное уменьшение средств, направленных на долевое участие в строительстве, и организаций, и населения. В 2009 г. доля средств, полученных на долевое участие в строительстве составляла 2,3%, в том числе средства населения – 1,0% против соответственно 3,5 и 1,9% в 2008 г.

***Изменение структуры инвестиций по видам экономической деятельности***

На структуру инвестиций в основной капитал в целом по экономике по итогам 2009 г. существенное влияние оказало резкое углубление спада инвестиций в сельском хозяйстве (75,2% 2008 г.), в торговле (75,7%), в сфере связи (66,6%) и операций с недвижимым имуществом (70,8%) (табл. 20).

Инвестиционная активность в отраслях инфраструктуры является одним из индикаторов потенциала будущего роста, поскольку ориентирована на решение перспективных проблем. Настораживающим моментом динамики инвестиций в транспорт в 2009 г. явилось падение инвестиций в развитие железнодорожного транспорта на 21,0% относительно предыдущего года. Абсолютное сокращение масштабов инвестиций оказало крайне негативное влияние на сопряженные производства капитальных товаров. Положительная динамика инвестиций в транспорт поддерживалась увеличением объемов финансирования приоритетных проектов по развитию трубопроводного транспорта. Инвестиции в трубопроводный транспорт по сравнению с 2008 г. увеличились в 1,54

раза, а их доля в структуре инвестиций в основной капитал в целом по экономике повысилась на 5,2 п.п. до 11,8%.

Вследствие сужения внутреннего рынка инвестиции в розничную торговлю по сравнению с 2008 г. уменьшились на 28,8%, в оптовую торговлю – на 13,2% и в торговлю автотранспортными средствами – на 34,7%.

*Таблица 20*

**Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности (без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Всего</b>	<b>100</b>	100
В том числе по видам экономической деятельности:		
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3,8	3,3
промышленность	40,9	42,2
добыча полезных ископаемых	16,1	16,8
В том числе добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	14,7	15,5
обрабатывающие производства	16,1	15,3
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	8,7	10,1
строительство	2,6	2,8
оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	3,1	2,4
транспорт	19,6	23,0
связь	5,2	5,2
финансовая деятельность	1,3	1,3
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	12,9	9,6
образование	2,2	2,0
государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	2,2	2,3
здравоохранение и предоставление социальных услуг	2,6	2,5
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,1	2,9

*Источник:* Росстат.

Изменения структуры инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в промышленности в 2009 г. определялись снижением инвестиционной активности в добывающем производстве на 11,7%, в обрабатывающем производстве – на 21,8%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – на 0,2% уровня 2008 г. Доля инвестиций в промышленность в общем объеме инвестиций в основной капитал составила 42,2% и повысилась на 1,3 п.п. относительно 2008 г.

В добыче топливно-энергетических полезных ископаемых спад инвестиций относительно 2008 г. составил 22,2%. Хотя необходимо заметить, что с повышением цен мирового рынка рентабельность добычи топливно-энергетических ископаемых в 2009 г. повысилась до 29,2% против 24,7% в предыдущем году.

Доля обрабатывающих производств в структуре инвестиций в основной капитал в целом по экономике в 2009 г. составила 15,3%, а в инвестициях в промышленность – 36,2%, что на 3,2 п.п. ниже уровня 2008 г. Вклад в поддержание инвестиционной активности в обрабатывающем производстве обеспечивался за счет увеличения инвестиций в производство нефтепродуктов (135,8% к уровню 2008 г.). В число производств с наиболее глубоким спадом инвестиционной деятельности входят химическое производство (74,2% к 2008 г.), производство пищевых продуктов (75,6%), производство ко-

жи и обуви (65,7%), текстильное производство (82,4%) и целлюлозно-бумажное производство (63,2%).

Низкий инвестиционный спрос на капитальные товары и конструкционные материалы при низкой загрузке мощностей привел к сокращению инвестиций в металлургическом производстве на 29,1% и в производстве металлических изделий – на 32,6% по сравнению с 2008 г.

Анализ динамики и структуры инвестиций демонстрирует снижение и без того низкой доли инвестиций в машиностроение. Изменение доли инвестиций в машиностроение определялось главным образом сокращением инвестиций в производство транспортных средств на 26,9,6% по сравнению с 2008 г. и в производство машин и оборудования – на 30,6%. При сложившейся возрастной, технологической и воспроизводственной структуре основного капитала низкие темпы инвестирования в машиностроительные производства остаются фактором, сдерживающим темпы развития производств по выпуску конечных и промежуточных товаров.

В 2009 г. основными факторами, сдерживающими инвестиционную активность организаций в промышленности, явились недостаточный спрос на продукцию, высокие процентные ставки, а также неопределенность экономической ситуации и перспектив экономической динамики (табл. 21). Доля предприятий, которые указывали на недостаток собственных средств как на ограничитель инвестиционной активности, оставалась высокой, но при этом находилась на уровне средних значений за последние 5–6 лет.

Таблица 21

**Распределение организаций по оценке факторов, ограничивающие инвестиционную деятельность, % к общему числу организаций**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Недостаточный спрос на продукцию	10	21	14	10	15	21	17	11	18	29
Недостаток собственных финансовых средств	41	53	68	66	60	65	63	59	63	66
Высокий процент коммерческого кредита	47	35	31	31	30	31	28	27	26	36
Сложный механизм получения кредитов для реализации инвестиционных проектов	39	31	24	23	17	17	12	14	15	19
Инвестиционные риски	35	33	27	26	24	25	28	29	27	23
Неудовлетворительное состояние технической базы	18	19	14	14	12	9	8	8	7	7
Низкая прибыльность инвестиций в основной капитал	8	14	10	18	11	14	13	12	8	10
Неопределенность экономической ситуации в стране	49	35	29	19	20	18	14	11	33	48
Несовершенная нормативно-правовая база, регулирующая инвестиционные процессы	36	30	22	17	21	17	13	18	10	10

Источник: Росстат.

При сложившемся в 2009 г. уровне загрузки производственных мощностей и инвестиционных расходов основной целью инвестирования в основной капитал, как и в предыдущие годы, оставалась замена изношенной техники и оборудования. По материалам выборочных обследований инвестиционной активности организаций, на это указало 64% общего числа организаций (табл. 22). В условиях сужения спроса естественной реакцией производителей стало снижение значимости задач по выпуску расширенной номенклатуры продукции, что сопровождалось и сокращением интереса к созданию новых рабочих мест. Настораживающе выглядит в условиях кризиса резкое

падение интереса предприятий к снижению себестоимости и экономии энергоресурсов. В конечном счете это провоцировало рост издержек производства и снижение рентабельности продукции и услуг. Ситуация осложнялась также снижением мотивации к совершенствованию технико-технологических характеристик производства. В этой связи замена изношенной техники, скорее всего, связана с решением текущих или краткосрочных проблем функционирования предприятий и не ориентирована на долгосрочные цели.

*Таблица 22*

**Распределение организаций по оценке целей инвестирования в основной капитал  
(по материалам выборочных обследований инвестиционной активности  
организаций, % от общего числа организаций)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Цели инвестирования в основной капитал										
Увеличение производственных мощностей с неизменной номенклатурой продукции	42	35	35	36	33	28	31	27	29	29
Увеличение производственных мощностей с расширенной номенклатурой продукции	34	26	28	27	33	38	36	39	39	27
Автоматизация и механизация существующего производственного процесса	51	51	46	51	53	51	51	53	51	45
Внедрение новых производственных технологий	41	43	42	39	40	46	47	44	42	33
Снижение себестоимости продукции	42	41	39	39	47	49	46	48	46	39
Экономия энергоресурсов	39	39	37	38	44	49	44	48	43	35
Замена изношенной техники и оборудования	56	73	68	71	70	73	72	73	70	64
Создание новых рабочих мест	30	17	17	16	21	25	21	21	22	16
Охрана окружающей среды	48	51	40	46	46	50	50	49	46	36

*Источник:* Росстат.

Несмотря на то что основная доля инвестиций в основной капитал в 2009 г. направлялась на приобретение машин и оборудования, длительный срок их службы, высокая степень изношенности остаются одними из основных факторов низкой эффективности производства, капитала и использования труда. Так, в организациях по добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды в 2008 г. доля зданий и сооружений в возрасте свыше 20 лет составляла 28%, доля машин и оборудования аналогичного возраста – 14%, транспортных средств – 6%. Средний возраст машин и оборудования в организациях, осуществляющих деятельность в сфере металлургического производства, производства транспортных средств и оборудования, производства целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них превышает средний уровень по всем обследованным организациям.

Вместе с тем следует отметить и позитивные сдвиги в структуре приобретения основных средств.

Наиболее привлекательными становятся инвестиции в приобретение технологических линий и комплексов по выпуску новой продукции при снижении интереса к замене отдельных установок, машин и оборудования, что в полной мере соответствует долгосрочным целям модернизации и реконструкции производства и способствует производству конкурентоспособной высокотехнологичной продукции. Эта тенденция имеет принципиальное значение, поскольку, как указывалось, доминирующая часть предприятий в 2009 г. – 87% обследованных организаций – приобретали новые машины и оборудование отечественного производства и только 37% – импортного производ-



ства. Такое смещение приоритетов, безусловно, окажет позитивное влияние на внутренний рынок инвестиционных товаров.

*Таблица 23*

**Распределение организаций по видам приобретаемых основных средств,  
% к общему числу организаций**

	2009	Прогноз на 2010
Машины и оборудование		
комплексы и технологические линии	58	56
отдельные установки	54	50
Транспортные средства	49	46
Электронно-вычислительная техника и средства механизации и автоматизации инженерного и управленческого труда	62	57
Средства связи и коммуникации	38	36
Другие	32	27

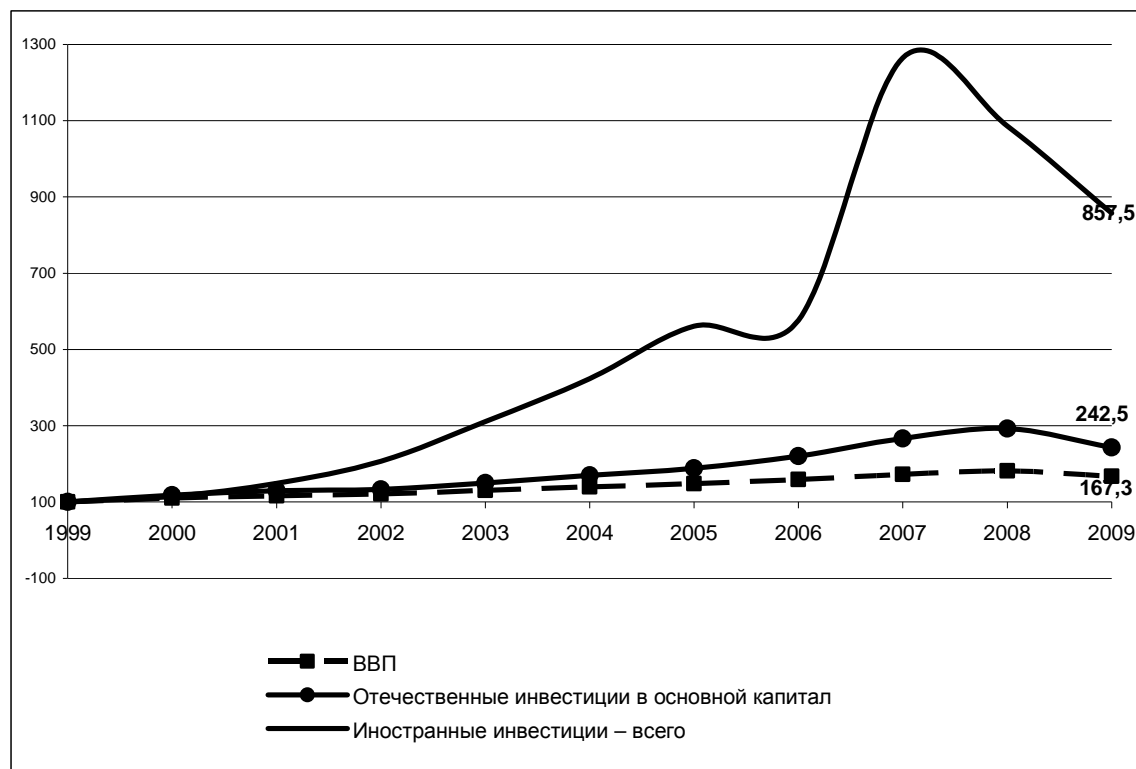
*Источник:* Росстат.

### 3.3.2. Иностранные инвестиции

Для российской экономики на протяжении последних 10 лет была характерна тенденция опережающего роста иностранных инвестиций относительно темпов расширения внутреннего отечественного капитала. Существенное опережение темпов роста общего объема иностранных инвестиций по сравнению с динамикой отечественных инвестиций объясняется структурными особенностями. Основную часть поступающих в российскую экономику иностранных инвестиций составляют «прочие инвестиции», которые классифицируются по виду финансового инструмента: ссуды и займы; торговые кредиты; кредиты, полученные не от прямых инвесторов, – в частности, от международных финансовых организаций (от Мирового банка, Международного валютного фонда, Международного банка реконструкции и развития, Европейского банка реконструкции и развития); кредиты правительств иностранных государств под гарантии Правительства Российской Федерации и т.д. В среднем за период 2000–2008 гг. на долю прямых инвестиций приходилось примерно 26% общего объема иностранных инвестиций, портфельных – 2% и на прочие – 72%.

По темпам роста и объемам иностранных инвестиций в российскую экономику 2007 г. является рекордным: масштаб поступивших от иностранных инвесторов средств увеличился более чем вдвое по отношению к уровню предыдущего года. Объем поступивших прямых инвестиций в 2007 г. достиг 27,8 млрд долл., что превысило сумму поступлений за предыдущие два года. Динамичный рост прямых инвестиций поддерживался резким увеличением масштабов связанных торговых кредитов и кредитов прямых инвесторов. За 2007 г. прирост прочих инвестиций составил более 50 млрд долл., что, безусловно, оказало влияние на финансовые показатели государства. Вместе с тем фондовый рынок остается зоной высоких рисков, что определило неустойчивость динамики портфельных инвестиций. Сокращение объемов портфельных инвестиций, основную массу которых составляют инвестиции в акции, в период 2000–2004 гг. было прервано некоторым оживлением в 2005 г. и взрывным ростом в 7 раз в 2006 г. при замедлении динамики до 131,8% в 2007 г. Резкий всплеск активности иностранных инвесторов сменился вялой динамикой в 2008 г. По итогам 2008 г. объем иностранных инвестиций в российскую экономику по сравнению с 2007 г. снизился на 14,8%. Ослаб-

ление динамики поступления иностранных инвестиций в основной капитал продолжалось в течение всего 2008 г. и сохранилось в 2009 г. (рис. 28, 29).



Источник: Росстат.

Рис. 28. Индексы физического объема ВВП, отечественных инвестиций в основной капитал и иностранных инвестиций в 1999–2009 гг., в % 1999 г.

Хотя незначительное снижение объемов поступления иностранных инвестиций было отмечено в IV квартале 2008 г., кризисные явления в инвестиционной сфере отчетливо проявились в I квартале 2009 г., когда поступивший в российскую экономику объем иностранных инвестиций снизился на 30,3% по отношению к соответствующему периоду 2008 г. и в 2,3 раза по сравнению с предыдущим кварталом. Общемировая неблагоприятная ситуация на рынке углеводородов и других сырьевых товаров, усиление нестабильности на мировых фондовых рынках спровоцировали к началу 2009 г. уход иностранных инвесторов с российского рынка. В I квартале 2009 г. в виде переведенных за рубеж доходов иностранных инвесторов, а также погашения кредитов и выплат процентов за пользование ими был изъят объем средств, сопоставимый с объемом поступивших в этот период иностранных инвестиций. Кроме того, впервые за последнее десятилетие инвестиции из России за рубеж превысили объемы инвестиционных вложений в российскую экономику. Данные тенденции были характерны и во II–III кварталах 2009 г. В IV квартале 2009 г. вложения из РФ за рубеж составили лишь 46,5% от поступивших в данный период иностранных инвестиций. Рост процентных ставок на кредитные ресурсы, высокие инвестиционные риски, сжатие внутреннего спроса, не-

благоприятная конъюнктура на мировых рынках способствовали сохранению низкой инвестиционной активности.



Источник: Росстат.

Рис. 29. Приток иностранных инвестиций в российскую экономику в 2004–2009 гг., % от ВВП

Первое снижение суверенных рейтингов России со времени обострения мирового финансового кризиса произошло в декабре 2008 г., когда международное рейтинговое агентство S&P понизило суверенный рейтинг России с «BBB+» до «BBB», прогноз по рейтингу «негативный». По мнению агентств, «снижение рейтинга отражает риски, связанные с резким уменьшением валютных резервов и других инвестиционных потоков, что привело к росту издержек и трудностям с удовлетворением потребностей страны во внешнем финансировании». По той же причине агентство Fitch в феврале 2009 г. понизило рейтинг России с уровня «BBB+» до уровня «BBB», прогноз по рейтингу «негативный». В августе 2009 г. агентство Fitch подтвердило рейтинг, установленный в феврале 2009 г. В пресс-релизе агентства S&P в сентябре 2009 г. отмечено, что оно не стало менять суверенные рейтинги России. Причиной подобного решения было названо сохранение рисков для российской экономики.

Агентство Moody's не стало понижать рейтинг России вслед за S&P и Fitch, подтвердив в конце 2008 г. свой позитивный прогноз РФ по долговым обязательствам и депозитам, ограничившись лишь снижением прогноза по рейтингу с «позитивного» на «стабильный» (в июле 2008 г. Moody's повысило российский рейтинг с «Baa2» до «Baa1», прогноз по рейтингу «позитивный»). В конце октября 2009 г. агентство заявило, что, по его мнению, суверенный рейтинг России в ближайшее время останется в диапазоне «A3» – «Baa2» и шансы на его значительное снижение невелики.

В целом за 2009 г. иностранные инвестиции оцениваются в 81,9 млрд долл., или 79,0% к 2008 г. (табл. 24).

Таблица 24

**Объем и динамика инвестиций, поступивших от иностранных инвесторов  
в экономику России**

	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2005	53 651	13 072	453	40 126	132,4	138,8	136,3	130,5
2006	55 109	13 678	3 182	38 249	102,7	104,6	700,0	95,3
2007	120 941	27 797	4 194	88 950	219,5	203,2	131,8	232,6
2008	103 769	27 027	1 415	75 327	85,8	97,2	33,7	84,7
2009	81 927	15 906	882	65 139	79,0	58,9	62,3	86,5

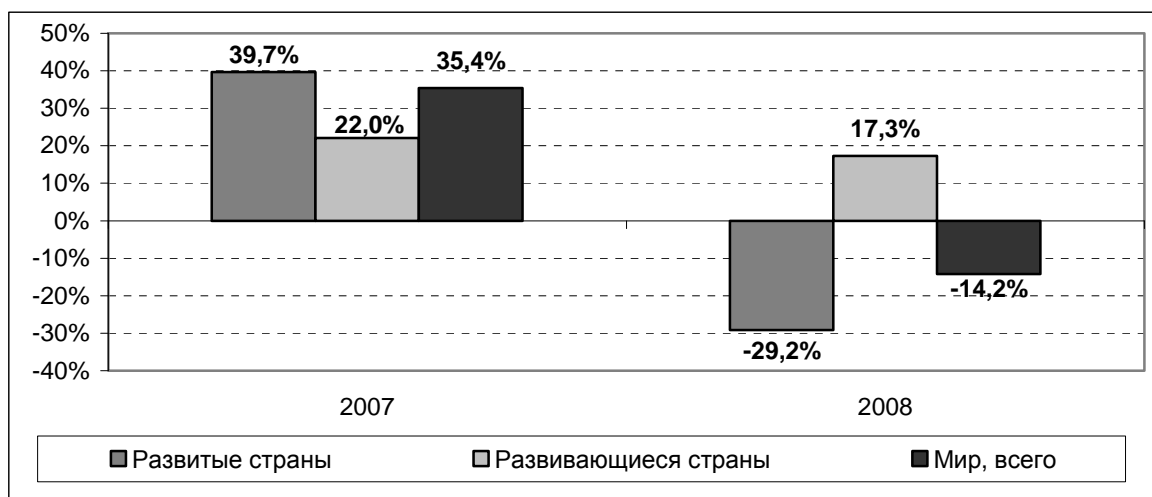
Источник: Росстат.

Наибольшее снижение абсолютных показателей (на 11,1 млрд долл.) и относительное (на 41,1%) в 2009 г. отмечалось в сегменте прямых инвестиций, Прочие вложения, осуществляемые на возвратной основе, сократились на 10,2 млрд долл., при этом взносы в уставный капитал по итогам 2009 г. сократились на 49,7% до 8,0 млрд долл. Кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций, снизились на 34,2% до 6,4 млрд долл. Таким образом, удельный вес кредитов, полученных от зарубежных совладельцев организаций, в структуре прямых иностранных инвестиций в РФ вырос с 36,2% в 2008 г. до 40,5% в 2009 г., а доля взносов в уставный капитал снизилась с 58,8 до 50,3%.

Согласно отчету по инвестициям UNCTAD «World Investment Report 2008», по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций в 2008 г. РФ вышла на 5-е место в мире (2007 г. – 9-е место, 2006 г. – 10-е место, 2005 г. – 15-е место) и среди развивающихся стран Россия заняла 2-е место после Китая (2005 г. – 3-е место). В соответствии с данными, представленными в отчете, в 2008 г. на Россию пришлось 4,1% мировых прямых иностранных инвестиций (2007 г. – 2,8%), что обусловлено существенным снижением притока прямых иностранных капиталовложений в развитые страны (рис. 30).

В соответствии с опубликованным отчетом UNCTAD снижение совокупного объема прямых иностранных инвестиций в мире отмечалось последовательно начиная с I квартала 2008 г. В январе – марте 2009 г. снижение совокупных прямых иностранных инвестиций в мире, по оценке, составило 44% по отношению к I кварталу 2008 г. При этом отмечалось, что за данный период падение прямых иностранных инвестиций зафиксировано в 70 странах из 96. В развитых странах приток прямых иностранных инвестиций в I квартале 2009 г. снизился по отношению к пиковым значениям, зафиксированным в IV квартале 2007 г., более чем в 3 раза. В развивающихся странах максимальные объемы поступления прямых иностранных инвестиций отмечались в I квартале 2008 г., по итогам I квартала 2009 г. их снижение составило около 40%. Позже всех стран (начиная с III квартала 2008 г.) снижение прямых иностранных инвестиций зафиксировано в странах Восточной Европы и СНГ. Снижение абсолютных показателей в странах Восточной Европы и СНГ было гораздо глубже по сравнению с совокупным показате-

лем и с данными по развитым и развивающимся странам, но в относительных величинах по итогам января – марта 2009 г. прямые иностранные инвестиции по отношению к максимальным показателям II квартала 2008 г. снизились приблизительно в 2 раза.



Источник: World Investment Report 2008. UNCTAD.

Рис. 30. Изменение притока прямых иностранных инвестиций в 2007–2008 гг.

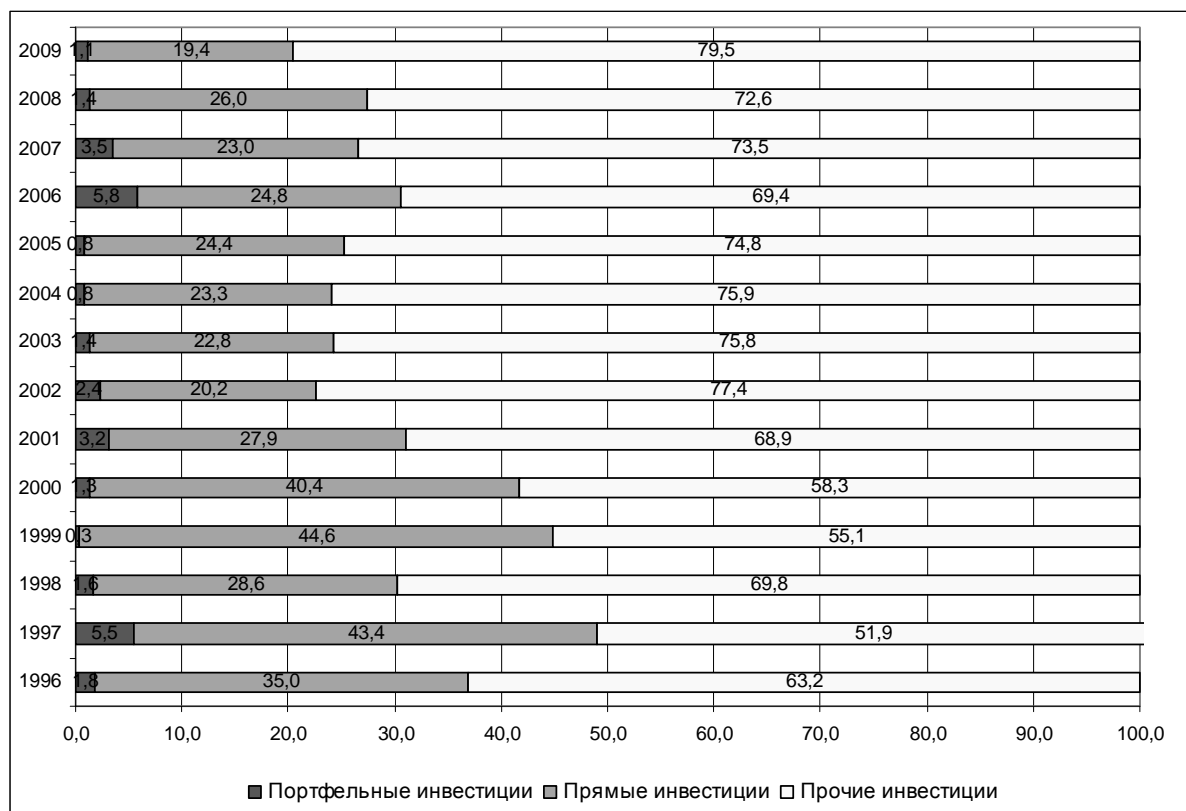
В сегменте портфельных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2009 г., отмечено снижение по сравнению с 2008 г. на 37,7%. При этом в их структуре отмечается снижение удельного веса инвестиций в акции и паи, которые до последнего времени составляли основную массу портфельных иностранных инвестиций (2007 г. – 95,5% объема портфельных инвестиций, 2008 г. – 79,6%, 2009 г. – 42,9%).

Прочие инвестиции в 2009 г. по отношению к соответствующему периоду 2008 г. снизились на 13,5%. Доля торговых кредитов в структуре прочих вложений по итогам 2009 г. осталась на уровне 2008 г. и составила 21,4% (2008 г. – 21,5%). По срокам привлечения средств доля кредитов сроком свыше 6 месяцев осталась на уровне 67,9% (2008 г. – 68,1%).

Таким образом, по сравнению с предыдущим годом в 2009 г. структура иностранных инвестиций в российскую экономику претерпела некоторые изменения (рис. 31).

В 2009 г. иностранные инвестиции в промышленности снизились почти на 1/3 и составили 40,3% общего объема поступлений иностранных инвесторов в российскую экономику. После двукратного падения инвестиций в торговлю в 2008 г. в 2009 г. иностранные вложения в торговлю сократились на 4,7%, при этом их доля в общем объеме иностранных вложений повысилась до 27,5%. Особенностью 2009 г. явилось восстановление положительной динамики иностранных инвестиций в транспорт и связь после их сокращения на 27,5% в предыдущем году. Иностранные инвестиции в трубопроводный транспорт в 2009 г. составили 9,0 млрд долл. и в 3,2 раза превысили уровень благополучного 2007 г. Динамичный рост иностранных инвестиций в связь в 2009 г. в 5,1 раза по сравнению с предыдущим годом не только полностью компенсировал снижение 2008 г., но и обеспечил расширение инвестиционного потенциала на 20% относительно 2007 г. В результате доля транспорта в структуре иностранных инвестиций в

2009 г. повысилась до 12,0% против 3,4% в 2008 г. и 2,8% в 2007 г., а доля связи – соответственно до 4,5% против 1,3 и 2,7%.



Источник: Росстат.

*Рис. 31. Структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 1996–2009 гг., % от к итогу*

Мировой кризис, начавшийся с проблем с ипотекой в США, оказал существенное влияние на сектор недвижимости. Во многих странах отмечались двухзначные темпы падения цен на недвижимость в годовом исчислении. Все это привело к снижению интереса инвесторов к вложениям в сферу российской недвижимости. В 2009 г. иностранные вложения в операции с недвижимым имуществом сократились почти в 2 раза (табл. 25).

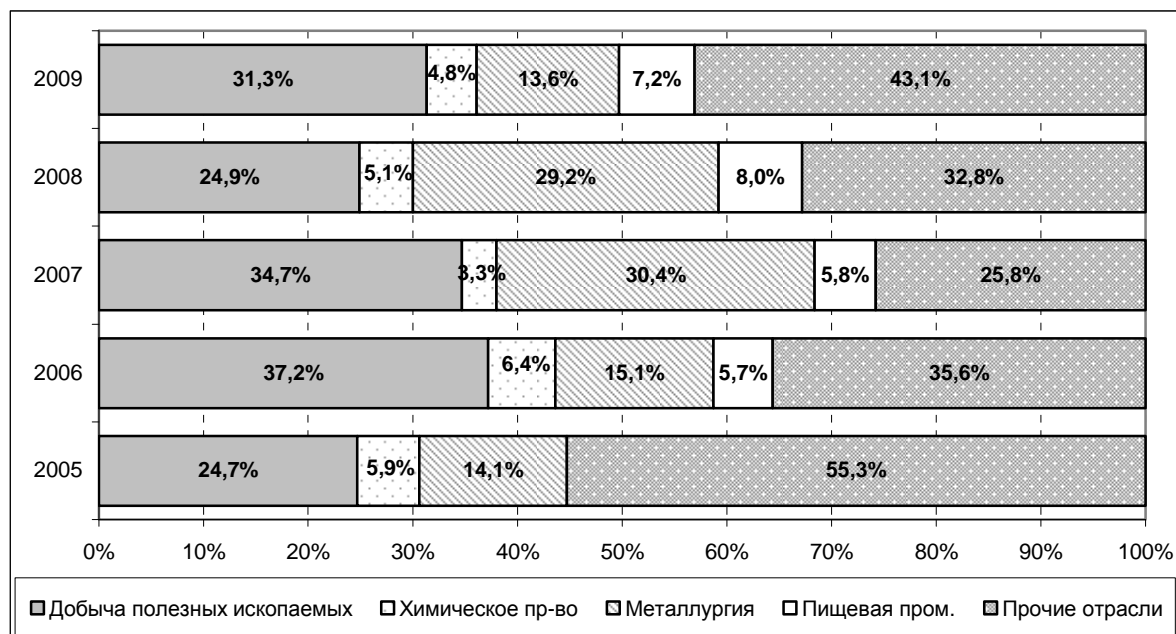
В структуре иностранных инвестиций в промышленность по итогам 2009 г. по сравнению с 2008 г. отмечено снижение на 16,7% вложений в добычу полезных ископаемых (в 2008 г. снижение составляло 28,7%). Иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли снизились на 34,5% (в 2008 г. рост инвестиций в обрабатывающую промышленность составил 6,2%). В обрабатывающей промышленности почти на 40% снизились инвестиции в пищевую промышленность, на 37,6% – в химическое производство, составив 2,4 млрд и 1,6 млрд долл. соответственно. При неблагоприятной конъюнктуре на рынке металлов иностранные вложения в металлургию в 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года снизились в 3,2 раза, составив 4,5 млрд долл. (рис. 32).

Таблица 25

**Объемы, динамика и структура иностранных инвестиций в российскую экономику по видам экономической деятельности в 2007–2009 гг.**

	В млн долл.			В % к предыдущему году			В % к итогу		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Всего	120 941	103 769	81927	219,5	85,8	79,0	100	100	100
Промышленность	50 163	49 704	32 980	203,9	99,1	66,4	41,5	47,9	40,3
Транспорт и связь	6 703	4 861	13 749	126,5	72,5	282,8	5,5	4,7	16,8
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	47 310	23 905	22 792	361,4	50,5	95,3	39,1	23	27,8
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	8 414	15 378	7 937	140,3	182,8	51,6	7	14,8	9,7
Финансовая деятельность	4 450	4 977	2 658	94,7	111,8	53,4	3,7	4,8	3,2
Прочие отрасли	3 901	4 944	1 811	274,7	126,7	36,6	3,2	4,8	2,2

Источник: Росстат.



Источник: Росстат. Данные по иностранным инвестициям в пищевую промышленность в 2005 г. отсутствуют.

Рис. 32. Структура иностранных инвестиций в промышленность в 2005–2009 гг.

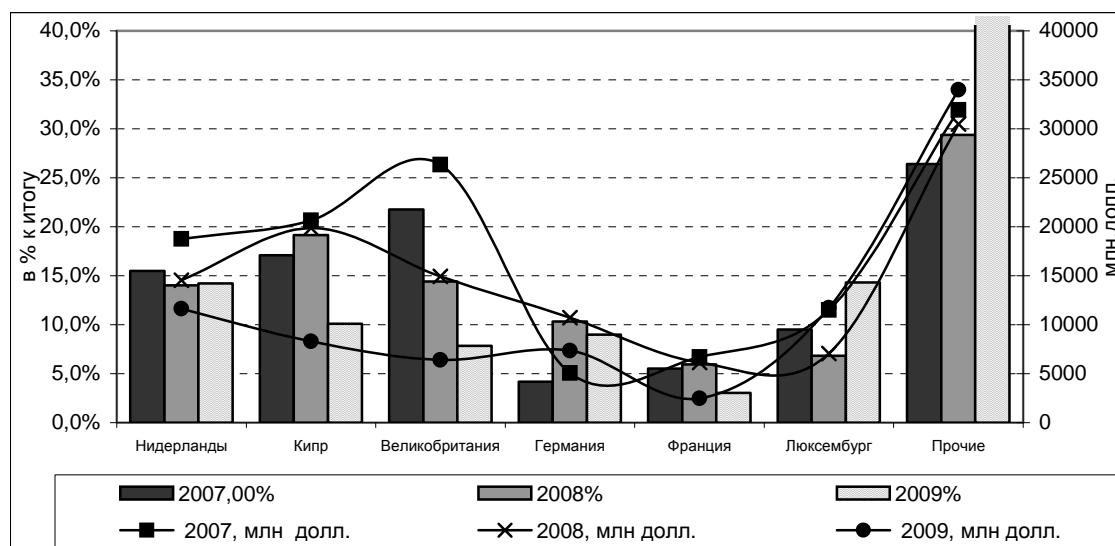
Прямые и портфельные инвестиции в промышленность сократились в 2009 г. по сравнению с 2008 г. на 44,1 и 41,2%. Прочие вложения в промышленность также снизились по отношению к предыдущему году на 29,5%. Таким образом, удельный вес прочих инвестиций в промышленность вырос с 71,1% в 2008 г. до 75,6% в 2009 г., доли

прямых и портфельных инвестиций за данный период снизились с 26,6 и 2,3% до 22,4 и 2,0% соответственно.

В структуре иностранных инвестиций по видам экономической деятельности в промышленности также были отмечены изменения. В сфере добычи полезных ископаемых прямые инвестиции снизились на 36,2% до 3,2 млрд долл., что привело к сокращению их доли в совокупных вложениях в данную отрасль по итогам 2009 г. до 30,7% (2008 г. – 40,2%). Доля прочих вложений в добычу, снижение которых по итогам 2009 г. оценивается в 7,2% (до 6,8 млрд долл.), увеличилась до 65,8% (2008 г. – 59,0%).

В обрабатывающей промышленности в 2009 г. основная часть также пришлось на прочие вложения, которые по сравнению с 2008 г. снизились на 35,5%, составив в итоговых показателях инвестиций в обрабатывающую промышленность 80,6% (2008 г. – 81,9%). Прямые иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли за рассматриваемый период снизились на 30,7%. Удельный вес прямых вложений в обрабатывающую промышленность вырос по итогам 2009 г. до 18,5% (2008 г. – 17,5%).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2009 г., сохранили свои позиции в качестве крупных экспортеров капитала Нидерланды и Люксембург. В 2009 г. наибольший объем – 11,7 млрд долл. (14,3% общего объема иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику за данный период) был направлен из Люксембурга, из Нидерландов поступило 11,6 млрд долл. (14,2%). В первую тройку лидеров – поставщиков капитала по итогам прошедшего года вошел Китай, вложения которого в российскую экономику составили 9,8 млрд долл. В то же время США не вошли даже в первую десятку крупнейших экспортеров капитала в РФ по результатам 2009 г. (рис. 33).



Источник: Росстат.

Рис. 33. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2007–2009 гг.

В 2009 г. наибольший рост инвестиций отмечен из Японии – в 3,5 раза по отношению к 2008 г. (до 3,0 млрд долл.), вложения из Люксембурга выросли на 65,7%. В то же



время инвестиции с Кипра снизились в 2,4 раза, из Великобритании – в 2,3, из Франции – в 2,5, из Ирландии – в 3,9 раза. Вложения из Нидерландов снизились на 20,0%, из Германии – на 31,3%. Различия в динамике инвестиций привели к изменению географической структуры иностранных инвестиций в российскую экономику.

По состоянию на конец 2009 г. накопленный иностранный капитал без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США, составил 268,2 млрд долл., что на 1,4% выше соответствующего показателя на начало года. Негативным является тот факт, что прямые накопленные инвестиции за год сократились на 13,4 млрд долл. Однако сокращение накопленных прямых инвестиций отмечалось в I квартале 2009 г. (на 27,2 млрд долл., или на 22,2%, за квартал) и во II квартале 2009 г. (на 180 млн долл., или на 0,2%). Во 2-м полугодии прошедшего года накопленные прямые иностранные инвестиции, наоборот, росли, увеличившись за полугодие на 14 млрд долл. (на 14,7%).

По итогам 2009 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций лидируют Кипр, Нидерланды, Люксембург, Великобритания и Германия, доля которых составила 59,1% (в 2008 г. – 70,3%). В то же время доля первой пятерки стран-инвесторов в сегменте портфельных инвестиций увеличилась до 85,0% (в 2008 г. – 75,3%), в структуре прямых и прочих инвестиций она снизилась до 61,8 и 55,3% (в 2008 г. – 73,4 и 57,6%) (табл. 26).

Таблица 26

**Накопленные иностранные инвестиции по основным странам-инвесторам**

	Накоплено на 1 января 2010 г., млн долл.				Изменение к 1 января 2009 г., %			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
Ирландия	9 212	415	5	8 792	95,3	86,5	1250,0	95,8
Германия	19 226	7 834	14	11 378	110,3	107,7	53,8	112,4
Франция	8 622	2 182	29	6 411	90,4	113,2	2900,0	84,2
Великобритания	23 585	3 625	2 327	17 633	76,5	78,0	99,5	74,0
Кипр	49 128	33 547	1 835	13 746	86,3	82,4	106,2	953,3
Нидерланды	48 619	29 065	4 280	15 274	104,9	80,9	10439,0	147,2
Люксембург	37 157	1 185	273	35 699	108,0	97,4	100,0	108,5
Прочие страны	72 677	31 169	1 495	40 013	120,3	113,5	268,4	88,2
<b>Итого</b>	<b>268 226</b>	<b>109 022</b>	<b>10 258</b>	<b>148 946</b>	<b>101,4</b>	<b>89,1</b>	<b>182,3</b>	<b>109,1</b>

Источник: Росстат.

В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец 2009 г., преобладают прочие инвестиции, на которые пришлось 55,5%. Аналогичный показатель для прямых иностранных инвестиций составил 40,6%.

В 2010 г., по прогнозам Минэкономразвития, восстановление потоков иностранных инвестиций в российскую экономику продолжится. Так, в конце декабря 2009 г. агентство S&P пересмотрело прогноз кредитного рейтинга России с «негативного» на «стабильный», подтвердив валютный рейтинг на уровне «BBB». В конце января 2010 г. ме-

ждународное рейтинговое агентство Fitch также сохранило рейтинг России на уровне «BBB», пересмотрев прогноз по рейтингу с «негативного» на «стабильный».

### 3.4. Нефтегазовый сектор

Нефтегазовый комплекс остается базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. Наиболее значимое влияние на его развитие в 2009 г. оказывали резкие ценовые перепады на мировом нефтяном рынке, снижение спроса на газ, а также объективное ухудшение условий добычи нефти и газа в России, снижение их производства на «старых» месторождениях и существенно более высокие затраты на разработку новых, особенно в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой.

#### 3.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ в 2008–2009 гг.

В 2009 г. ситуация на мировом нефтяном рынке находилась под воздействием мирового финансово-экономического кризиса. В 2008 г. мировые цены на нефть вышли на чрезвычайно высокий уровень, превышающий 100 долл./барр. В июле 2008 г. среднемесячная цена на нефть превысила 130 долл./барр. и достигла исторического максимума не только в номинальном, но и в реальном выражении. В результате значительного снижения в последние месяцы года средняя цена на нефть в 2008 г. составила 97,7 долл./барр. («Brent»). Сопоставимый уровень цен в реальном выражении наблюдался лишь в 1979–1980 гг., когда среднегодовая цена на нефть «Brent» в реальном выражении (ценах 2008 г.) составляла 94,1–96,6 долл./барр. при номинальном значении 31,6–36,8 долл./барр. Для сравнения можно отметить, что в 1998 г. среднегодовая цена нефти «Brent» в реальном выражении (ценах 2008 г.) составляла лишь 17,3 долл./барр. (12,7 долл./барр. в номинальном выражении), а в среднем в 1990-е годы – 26,9 долл./барр.

Основными факторами ценового роста явились повышенный спрос на нефть, обусловленный высокими темпами роста мировой экономики, в частности экономик Китая, Индии и других азиатских стран, консервативная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи нефти странами – членами организации, а также низкий рост производства нефти за пределами ОПЕК. Серьезным фактором, способствовавшим повышению мировых цен на нефть, явился значительный приток спекулятивных капиталов на товарные биржевые рынки. Существенное влияние на динамику производства нефти в последние годы оказало снижение темпов роста добычи нефти в России и сокращение добычи на месторождениях Северного моря. В сентябре–декабре 2008 г. замедление темпов мирового экономического роста, снижение спроса на нефть в развитых странах и отток капиталов с товарных биржевых рынков обусловили значительное снижение мировых цен на нефть (табл. 27). По данным Международного энергетического агентства ОЭСР, в IV квартале 2008 г. сокращение спроса на нефть в странах ОЭСР достигло 5,1% по отношению к соответствующему периоду предыдущего года (табл. 28).

В условиях резкого снижения мировых цен на нефть во второй половине 2008 г. ОПЕК был принят ряд решений по сокращению добычи с целью поддержания нефтяных цен. В сентябре 2008 г. ОПЕК приняла решение придерживаться квоты нефтедобычи на уровне сентября 2007 г., скорректированной с учетом включения в картель Ан-

голы и Эквадора, но без включения Ирака и Индонезии<sup>1</sup>, что должно было снизить объем добычи на 520 тыс. барр. в сутки по сравнению с июлем 2008 г. В октябре 2008 г. ОПЕК было принято решение о сокращении добычи на 1,5 млн барр. в сутки по отношению к уровню сентября 2008 г. с 1 ноября 2008 г. Однако в условиях снижения спроса на нефть в развитых странах в результате начавшейся рецессии, а также неполного выполнения странами ОПЕК принятых обязательств по сокращению добычи данные решения не оказали какого-либо видимого влияния на рынок. В декабре 2008 г. ОПЕК приняла решение сократить добычу нефти с 1 января 2009 г. на 4,2 млн барр. в сутки по отношению к уровню сентября 2008 г.

В 2009 г. сокращение спроса на нефть в развитых странах, произошедшее в результате финансово-экономического кризиса, было компенсировано ростом спроса в развивающихся странах, прежде всего в Китае<sup>2</sup>, и сокращением добычи нефти в странах ОПЕК и других нефтедобывающих странах (Норвегии, Великобритании, Мексике). В последние месяцы года положительное влияние на динамику нефтяных цен оказывало восстановление экономического роста в ведущих промышленно развитых странах. В результате мировые цены на нефть повысились с 40 долл./барр. в декабре 2008 г. до 73–77 долл./барр. в ноябре–декабре 2009 г. В этих условиях на прошедших в марте, мае, сентябре и декабре 2009 г. конференциях ОПЕК были приняты решения сохранить неизменными установленные с 1 января 2009 г. квоты добычи нефти странами – членами организации. Средняя цена российской нефти сорта «Urals» на мировом (европейском) рынке в 2009 г. составила 61,0 долл./барр., или 65% по отношению к среднему уровню предыдущего года.

*Таблица 27*

**Мировые цены на нефть в номинальном выражении в 2000–2009 гг. (долл./барр.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Цена нефти Brent, Великобритания	28,5	24,4	25,0	28,8	38,2	54,4
Цена нефти Urals, Россия	26,6	23,0	23,7	27,0	34,5	50,8
Цена корзины нефти стран – членов ОПЕК	27,6	23,1	24,3	28,1	36,1	50,6

	2006	2007	2008 I кв.	2008 II кв.	2008 III кв.	2008 IV кв.	2008
Цена нефти Brent, Великобритания	65,2	72,5	96,7	122,5	115,6	55,9	97,7
Цена нефти Urals, Россия	61,2	69,4	93,3	117,5	113,2	54,1	94,5
Цена корзины нефти стран – членов ОПЕК	61,1	69,1	92,7	117,6	113,5	52,5	94,1

	2009 I кв.	2009 II кв.	2009 III кв.	2009 IV кв.	2009
Цена нефти Brent, Великобритания	45,0	59,1	68,4	75,0	61,9
Цена нефти Urals, Россия	43,7	58,1	68,0	74,3	61,0

*Источник:* IMF, OECD/IEA, OPEC.

<sup>1</sup> Индонезия, ставшая в последние годы нетто-импортером нефти, в 2008 г. объявила о выходе из состава ОПЕК и с 2009 г. не является членом данной организации.

<sup>2</sup> Потребление нефти в Китае в 2009 г. увеличилось на 7,2% по сравнению с 2008 г.

Таблица 28

**Мировое потребление нефти в 2008 г. (в % к соответствующему периоду предыдущего года)**

	2008 I кв.	2008 II кв.	2008 III кв.	2008 IV кв.	2008
Мир – всего	1,1	0,9	-0,5	-2,7	-0,3
Страны ОЭСР	-1,6	-1,8	-4,6	-5,1	-3,3
В том числе:					
Северная Америка	-3,3	-3,6	-7,5	-5,9	-5,1
Европа	0,4	0,7	0,4	-1,6	0,0
АТР	0,0	-0,6	-4,9	-8,9	-3,6
Страны – не члены ОЭСР	4,7	4,4	4,7	0,4	3,6
В том числе:					
Азия (не включая страны Ближнего Востока)	5,7	2,8	3,5	-1,5	2,6
	2009 I кв.	2009 II кв.	2009 III кв.	2009 IV кв.	2009
Мир – всего	-3,4	-2,5	-0,7	0,4	-1,5
Страны ОЭСР	-4,9	-6,2	-3,5	-3,0	-4,4
В том числе:					
Северная Америка	-5,1	-6,2	-1,3	-2,4	-3,8
Европа	-2,5	-5,6	-6,8	-5,0	-5,0
АТР	-8,6	-7,2	-3,5	-0,7	-5,1
Страны – не члены ОЭСР	-1,4	1,8	2,7	4,7	2,0
В том числе:					
Азия (не включая страны Ближнего Востока)	-1,3	4,6	6,1	9,2	4,6

Источник: OECD/IEA.

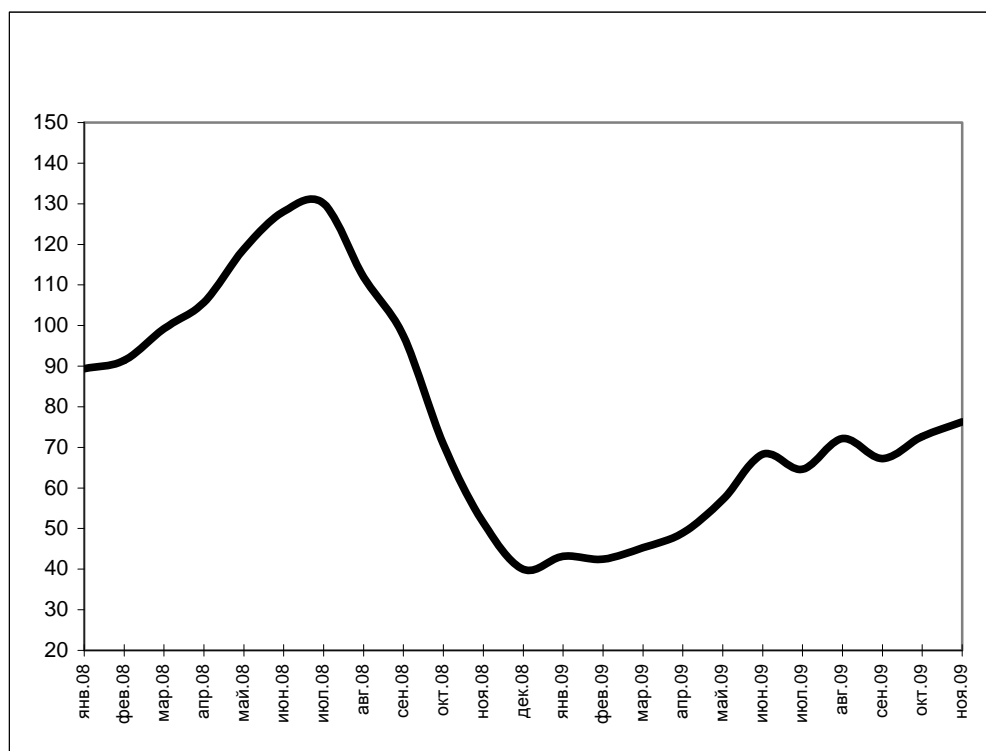
Помесячная динамика мировых цен на нефть в 2008 г. характеризовалась их устойчивым ростом вплоть до июля 2008 г., когда был достигнут ценовой максимум, и резким снижением начиная с августа 2008 г. К концу года цена российской нефти на мировом рынке опустилась до 39,9 долл./барр., т.е. упала более чем в три раза по отношению к уровню июля. В 2009 г. месячная динамика мировых цен характеризовалась достаточно устойчивым ростом, при этом в последние месяцы года цены на нефть устойчиво превышали 70 долл./барр. (см. табл. 29 и рис. 34). Определенное влияние на динамику нефтяных цен оказало снижение курса доллара США по отношению к другим валютам.

Таблица 29

**Мировые цены на нефть в 2008–2009 гг. (долл./барр.)**

	2008 г. январь	2008 г. февраль	2008 г. март	2008 г. апрель	2008 г. май	2008 г. июнь
Цена нефти Brent, Великобритания	92,0	95,0	103,7	109,0	122,7	132,4
Цена нефти Urals, Россия	89,4	91,4	99,2	105,7	118,8	128,1
	2008 г. июль	2008 г. август	2008 г. сентябрь	2008 г. октябрь	2008 г. ноябрь	2008 г. декабрь
Цена нефти Brent, Великобритания	133,2	113,0	98,1	71,9	52,5	40,4
Цена нефти Urals, Россия	130,1	111,9	97,5	70,8	51,5	39,9
	2009 г. январь	2009 г. февраль	2009 г. март	2009 г. апрель	2009 г. май	2009 г. Июнь
Цена нефти Brent, Великобритания	43,6	43,1	46,5	50,3	57,5	68,6
Цена нефти Urals, Россия	43,2	42,5	45,3	48,9	57,1	68,4
	2009 г. июль	2009 г. август	2009 г. сентябрь	2009 г. октябрь	2009 г. ноябрь	2009 г. декабрь
Цена нефти Brent, Великобритания	64,6	72,8	67,4	72,8	76,7	74,3
Цена нефти Urals, Россия	64,6	72,2	67,2	72,7	76,3	73,9

Источник: OECD/IEA.



Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 34. Цена на нефть сорта «Urals» в 2008–2009 гг. (долл./барр.)

Восстановление мировой экономики позволяет ожидать в перспективе сохранения достаточно благоприятного для российских нефтепроизводителей уровня мировых цен на нефть. Так, по последнему прогнозу МВФ, мировая цена на нефть в 2010 г. составит в среднем 76,5 долл./барр., в 2011 г. – 82 долл./барр. Сходный прогноз дает и Министерство энергетики США. Минэкономразвития России ожидает более низкого уровня мировых цен на нефть (табл. 30). Вариант с ценами на нефть ниже 60 долл./барр. (консервативный) рассматривается, однако, как менее вероятный.

Таблица 30

**Прогнозы мировых цен на нефть (долл./барр.)**

	Дата публикации прогноза	2010	2011
МВФ: средняя мировая цена на нефть	26.01.2010	76,5	82,0
Министерство энергетики США: средняя цена нефти, импортируемой в США	12.01.2010	76,9	80,5
Минэкономразвития России: цена нефти «Urals»	30.12.2009	69	74
		65	70
		58	59

Источник: IMF, U.S.DOE/EIA, Минэкономразвития России.

Цены на природный газ на мировом рынке, как правило, определяются на основе цен на альтернативные газу энергоносители, главным образом газойль/дизтопливо и мазут, цены на которые зависят от уровня мировых цен на нефть. Поэтому мировые цены на природный газ с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть. Цена на российский газ на европейском рынке, как и цена на нефть, достигла своего пика в 2008 г., а в 2009 г. также снизилась (табл. 31).

Таблица 31

**Мировые цены на нефть и природный газ в 2002–2009 гг.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Средняя мировая цена на нефть, долл./барр.	24,95	28,89	37,76	53,4	64,3	71,1	97,0	61,8
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс.куб.м	96,0	125,5	135,2	212,9	295,7	293,1	473,0	318,8

Источник: IMF.

**3.4.2. Динамика и структура добычи и переработки в нефтегазовом секторе в 2008–2009 гг. и предшествующем периоде**

Рост добычи нефти в России в первой половине 2000-х гг. был связан с расширением возможностей ее экспорта, в частности благодаря созданию Балтийской трубопроводной системы и использованию железнодорожного транспорта, с интенсификацией разработки действующих месторождений и расширением инвестиционных возможностей нефтяных компаний в результате роста мировых цен на нефть. В последующие годы темпы роста добычи нефти существенно снизились. Если в 2002–2004 гг. прирост добычи нефти достигал 8,9–11% в год, то в 2006–2007 гг. годовой прирост составил лишь 2,1%, а в 2008 г. впервые за последние годы наблюдалось снижение добычи нефти. Это является явным признаком исчерпания резервов увеличения добычи нефти в стране за счет интенсификации разработки действующих месторождений и свидетельствует о необходимости более активных действий по освоению новых нефтяных площадей.

В 2009 г. рост добычи нефти в России восстановился, хотя ее прирост был относительно низким: по отношению к предыдущему году прирост добычи нефти составил 1,2% (табл. 32, 33). Позитивное влияние на динамику нефтедобычи оказали ввод в эксплуатацию нескольких крупных новых месторождений (на севере Европейской части страны и в Восточной Сибири), снижение валютного курса рубля и вступление в действие ряда поправок в Налоговый кодекс РФ, направленных на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых нефтяных площадей.

Таблица 32

**Производство и переработка нефти в Российской Федерации в 2000–2009 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	323,2	348,1	379,6	421,4	458,8	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2
Первичная переработка нефти, млн т	173	179	185	190	195	208	220	229,0	236,3	236,0
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	51,4	48,7	45,1	42,5	44,3	45,8	46,6	48,4	47,8
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71	71	70	70	71	71,6	71,9	71,7	72,0	72,0

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Минэнерго России.

В первой половине 2000-х гг. интенсивный рост добычи (в среднем около 9% прироста ежегодно) на фоне вялого роста первичной переработки (около 3% в год в среднем) привел к сокращению доли переработанной нефти в ее добыче (с 53,5 до 42,5%). В 2005–2008 гг., наоборот, темпы прироста первичной переработки нефти составляли

3,2–6,2% в год при темпах прироста добычи нефти 2,1–2,2% в 2005–2007 гг. и ее снижении на 0,7% в 2008 г. В результате доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 48,4% в 2008 г. В 2009 г. объем переработки нефти несколько снизился (на 0,4%). При этом глубина переработки нефти все последние годы росла чрезвычайно медленно и в 2009 г. составила лишь 72%, тогда как в ведущих промышленно развитых странах она достигает 90–95%. Эффективность нефтепереработки и качество производимых нефтепродуктов в России по-прежнему остаются существенно ниже мирового уровня.

*Таблица 33*

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2000–2009 гг.  
(в % к предыдущему году)**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	107,7	109,0	111,0	108,9
Первичная переработка нефти	102,7	103,2	103,3	102,7	102,6
Автомобильный бензин	103,6	100,6	104,9	101,2	103,8
Дизельное топливо	104,9	102,0	104,7	102,0	102,7
Топочный мазут	98,3	104,2	107,1	100,3	97,8
Газ естественный	98,5	99,2	101,9	103,4	101,6
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Нефть, включая газовый конденсат	102,2	102,1	102,1	99,3	101,2
Первичная переработка нефти	106,2	105,7	103,8	103,2	99,6
Автомобильный бензин	104,8	107,4	102,1	101,8	100,5
Дизельное топливо	108,5	107,0	103,4	104,1	97,7
Топочный мазут	105,8	104,5	105,2	101,9	100,8
Газ естественный	100,5	102,4	99,2	101,7	87,9

*Источник:* Федеральная служба государственной статистики.

Наибольшие объемы нефти в 2009 г. были произведены нефтяными компаниями «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», ТНК-ВР, «Сургутнефтегаз» и «Газпром». На долю этих пяти компаний пришлось 77% общей добычи нефти в стране. На долю компаний среднего размера («Татнефть», «Славнефть», «РуссНефть» и «Башнефть») пришлось 14,2% общей добычи нефти. Операторами соглашений о разделе продукции в 2009 г. было добыто 3,0% российской нефти. Доля прочих производителей, к которым относится более 100 мелких нефтедобывающих организаций, составила лишь 5,3% (табл. 34).

Характерной тенденцией последних лет явилось значительное повышение роли государственных компаний в нефтяном секторе, которое произошло за счет приобретения ими активов частных компаний. В 2004 г. компанией «Роснефть» было приобретено основное нефтедобывающее предприятие компании «ЮКОС» – «Юганскнефтегаз», а в 2005 г. «Газпром» приобрел нефтяную компанию «Сибнефть». В 2006 г. «Газпром» приобрел контрольный пакет акций в проекте «Сахалин-2», который реализовывался зарубежными инвесторами на условиях соглашения о разделе продукции. В 2007 г. доля госкомпаний на нефтяном рынке увеличилась за счет приобретения компанией «Роснефть» оставшихся нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих активов компании «ЮКОС», которая в 2006 г. была признана банкротом.

В результате произошедшего перераспределения активов в нефтяном секторе «Роснефть» стала крупнейшей нефтяной компанией страны, а доля государственных (нахо-

дящихся в федеральной собственности) компаний в общероссийской добыче нефти достигла 32%. Для сравнения можно отметить, что в 2003 г. доля «Роснефти» и «Газпрома» в общероссийской добыче нефти составляла лишь 7,3%.

Таблица 34

**Структура производства нефти в 2007–2009 гг.**

	Добыча неф-	Доля в об-	Добыча неф-	Доля в об-	Добыча неф-	Доля в об-
	ти в 2007 г., млн т	щей добыче, %	ти в 2008 г., млн т	щей добы- че, %	ти в 2009 г., млн т	щей добыче, %
Россия – всего	491,3	100,0	488,5	100,0	494,2	100,0
«Роснефть»	110,7	22,5	113,8	23,3	116,3	23,5
«ЛУКОЙЛ»	91,4	18,6	90,2	18,5	92,2	18,7
ТНК-ВР	69,4	14,1	68,8	14,1	70,2	14,2
«Сургутнефтегаз»	64,5	13,1	61,7	12,6	59,6	12,1
«Газпром» + «Газпром нефть»	45,8	9,3	43,4	8,9	41,9	8,5
В том числе:						
«Газпром»	13,2	2,7	12,7	2,6	12,0	2,4
«Газпром нефть»	32,6	6,6	30,7	6,3	29,9	6,1
«Татнефть»	25,7	5,2	26,1	5,3	26,1	5,3
«Славнефть»	20,9	4,3	19,6	4,0	18,9	3,8
«РуссНефть»	14,2	2,9	14,2	2,9	12,7	2,6
«Башнефть»	11,6	2,4	11,7	2,4	12,2	2,5
«НОВАТЭК»	2,6	0,5	2,7	0,6	3,3	0,7
Операторы СРП	13,8	2,8	12,0	2,5	14,8	3,0
Прочие производители	20,7	4,2	24,1	4,9	26,0	5,3
<b>Госкомпании – всего:</b>						
«Роснефть»+ «Газ- пром»+ «Газпром нефть»	156,5	31,9	157,2	32,2	158,2	32,0

Источник: Минэнерго России, расчеты автора.

В производстве газа традиционно доминировал «Газпром». В то же время, поскольку снижение добычи газа в стране произошло в основном за счет «Газпрома», его доля в общероссийской добыче в 2009 г. снизилась до 77,5% (табл. 35). При этом в добыче газа увеличился удельный вес нефтяных компаний (до 10,6%), компании «НОВАТЭК» (до 5,5%) и операторов СРП (до 3,1%).

Таблица 35

**Структура производства газа в 2007–2009 гг.**

	Добыча газа	Доля в об-	Добыча газа	Доля в об-	Добыча газа	Доля в об-
	в 2007 г., млрд куб.м	щей добыче, %	в 2008 г., млрд куб.м	щей добыче, %	в 2009 г., млрд куб.м	щей добыче, %
Россия – всего	654,1	100,0	664,9	100,0	596,4	100,0
«Газпром» + «Газпром нефть»	551,9	84,4	553,1	83,2	466,6	78,2
В том числе:						
«Газпром»	550,1	84,1	550,9	82,9	462,3	77,5
Нефтяные компании	56,9	8,7	54,8	8,2	63,5	10,6
«НОВАТЭК»	28,5	4,4	30,8	4,6	32,8	5,5
Операторы СРП	6,7	1,0	8,5	1,3	18,3	3,1
Прочие производители	10,1	1,5	17,6	2,6	15,2	2,5
<b>Госкомпании – всего:</b>						
«Роснефть»+ «Газпром»+ +«Газпром нефть»	568,9	87,0	566,1	85,1	484,0	81,2

Источник: Минэнерго России, расчеты автора.



Снижение темпов роста добычи нефти объясняется прежде всего объективным ухудшением условий ее добычи. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат.

Резкое сокращение добычи газа в 2009 г. (на 12,1% по сравнению с предыдущим годом) явилось результатом снижения внутреннего и внешнего спроса (вследствие экономической рецессии и относительно теплых погодных условий), а также вынужденного сокращения поставок газа в Европу в начале 2009 г. из-за конфликта с Украиной. В январе–ноябре 2009 г. экспорт природного газа сократился на 19,1% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года (при этом поставки газа за пределы СНГ снизились на 27,7%).

### 3.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

На фоне падения добычи в 2008 г. произошло некоторое снижение физического объема нефтяного экспорта, однако в 2009 г. рост нефтяного экспорта восстановился (табл. 36, 37). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2009 г. составил 370,1 млн т, или увеличился на 3,4% по сравнению с предыдущим годом. Удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти достиг 74,9%. Чистый экспорт нефти в 2009 г. составил 49,8% ее производства. Доля экспорта в производстве мазута в январе–ноябре 2009 г. составила 81,5%, дизельного топлива – 59,0%, автомобильного бензина – 12,9% (для сравнения: в 1999 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла 7,2%, в 2005 г. – 18,5, в 2006 г. – 18,3, в 2007 г. – 17,1, в 2008 г. – 12,5%).

В 2009 г. наблюдалось снижение импорта нефтепродуктов, доля импорта в покрытии внутреннего спроса также снизилась. Доля импорта в ресурсах бензина в 2009 г. составила лишь 0,5% (для сравнения: в первой половине 1998 г. удельный вес импорта в ресурсах бензина составлял 8,7%, в 2008 г. – 0,7%). Для дизельного топлива и мазута данный показатель составил 0,3–0,4%.

Таблица 36

#### Экспорт нефти, нефтепродуктов и природного газа из России в 2002–2009 гг. (в % к предыдущему году)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 11 мес.
Нефть – всего	113,9	117,8	115,0	98,4	98,0	104,0	94,0	102,0
В том числе:								
в страны – не члены СНГ	109,9	118,9	116,3	99,1	98,0	104,8	92,6	103,3
в страны СНГ	137,3	112,4	108,3	94,9	98,0	99,4	102,6	94,8
Нефтепродукты – всего	118,5	103,6	105,5	117,9	106,3	108,0	105,0	105,4
В том числе:								
в страны – не члены СНГ	119,1	102,6	104,9	119,1	104,5	107,6	102,0	107,4
В страны СНГ	102,8	132,3	117,9	94,6	148,8	115,3	152,2	85,2
Газ – всего	102,4	102,0	105,5	103,7	97,6	94,6	101,8	80,9

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

В 2009 г., несмотря на снижение спроса на нефть в Европе, обусловленное экономической рецессией, России удалось увеличить достигнутый уровень нефтяного экспорта

в натуральном выражении. Это может быть объяснено снижением поставок нефти со стороны других производителей – Норвегии, Великобритании, стран ОПЕК. В Норвегии и Великобритании это связано с объективным падением добычи нефти в результате истощения эксплуатируемых месторождений, в странах ОПЕК – с выполнением принятых картелем решений по снижению объемов добычи нефти странами – членами организации.

В то же время в 2009 г. резко сократился экспорт газа. В январе–ноябре 2009 г. экспорт газа сократился на 19,1% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года из-за значительного сокращения поставок в Европу. В результате удельный вес чистого экспорта в производстве газа снизился с 28,3% в 2008 г. до 25,3% в 2009 г.

Таблица 37

**Соотношение производства, потребления и экспорта нефти и природного газа в 2000–2009 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (оценка)
<b>Нефть, млн т</b>										
Производство	323,2	348,1	379,6	421,4	458,8	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2
Экспорт – всего	144,5	159,7	187,5	223,5	257,4	252,5	248,4	258,4	243,1	248,0
Экспорт в страны – не члены СНГ	127,6	137,1	154,8	186,4	217,3	214,4	211,2	221,3	204,9	211,7
Экспорт в страны СНГ	16,9	22,7	32,7	37,1	40,1	38,0	37,3	37,1	38,2	36,3
Чистый экспорт	138,7	154,7	181,3	213,4	253,2	250,1	246,1	255,7	240,6	246,2
Внутреннее потребление	123,0	122,9	123,5	129,8	124,2	123,1	131,2	124,1	130,4	124,1
Чистый экспорт в % к производству	42,9	44,4	47,8	50,6	55,2	53,2	51,2	52,0	49,3	49,8
<b>Нефтепродукты, млн т</b>										
Экспорт – всего	61,9	70,8	75,0	78,4	82,1	97,0	103,5	111,8	117,9	124,3
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	68,3	72,5	74,9	78,0	93,1	97,7	105,1	107,6	115,6
Экспорт в страны СНГ	3,5	2,5	2,6	3,5	4,1	3,9	5,8	6,7	10,3	8,7
Чистый экспорт	61,5	70,5	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,5	117,5	123,9
<b>Нефть и нефтепродукты, млн т</b>										
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	225,2	256,1	291,6	334,6	346,9	349,3	367,2	358,1	370,1
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в % к производству нефти	61,9	64,7	67,5	69,2	72,9	73,8	72,7	74,7	73,3	74,9
<b>Природный газ, млрд куб. м</b>										
Производство	584,2	581,5	594,5	620,3	634,0	636,0	656,2	654,1	664,9	596,4
Экспорт – всего	193,8	180,9	185,5	189,3	200,4	207,3	202,8	191,9	195,4	158,1
Экспорт в страны – не члены СНГ	133,8	131,9	134,2	142,0	145,3	159,8	161,8	154,4	158,4	114,5
Экспорт в страны СНГ	60,0	48,9	51,3	47,3	55,1	47,5	41,0	37,5	37,0	43,6
Чистый экспорт	189,7	176,8	178,3	180,5	193,5	199,6	195,3	184,5	187,9	150,6
Внутреннее потребление	394,5	404,7	416,2	439,8	440,5	436,4	460,9	469,6	477,0	445,8
Чистый экспорт в % к производству	32,5	30,4	30,0	29,1	30,5	31,4	29,8	28,2	28,3	25,3

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Минэнерго России, Федеральная таможенная служба, расчеты автора.

При некотором повышении доли нефтепродуктов в структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший в 2009 г. 66,5% общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут, используемый в Европе в качестве сырья для дальнейшей

переработки, и дизельное топливо. Основная часть энергоресурсов (в 2009 г. 85% нефти, 93% нефтепродуктов и 72% газа) экспортировалась за пределы СНГ.

Анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени свидетельствует об увеличении в нем доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до 33,5% в 2009 г. (табл. 38). В условиях резкого снижения внутреннего потребления нефти (по нашим расчетам, оно сократилось с 269,9 млн т в 1990 г. до 124,1 млн т в 2009 г., т.е. более чем в два раза) удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился за этот период с 47,7 до 74,9%.

Таблица 38

**Чистый экспорт нефтепродуктов в 2002–2009 гг.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (оценка)
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	74,8	78,2	81,4	96,8	103,2	111,5	117,5	123,9
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	29,2	26,8	24,3	27,9	29,5	30,4	32,8	33,5

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба, расчеты автора.

Приведенные данные свидетельствуют о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом, однако следует иметь в виду, что оно связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики. В годы, предшествовавшие финансово-экономическому кризису 2008–2009 гг., при быстром экономическом росте объемы внутреннего потребления нефти в стране были достаточно стабильны, что свидетельствует о снижении нефтеемкости российского ВВП.

В 2008 г. повышение мировых цен на нефть обусловило значительный рост доходов в нефтяном секторе экономики (рис. 35, 36). Суммарные доходы от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в 2008 г. достигли 228,9 млрд долл., что на 38,8% превышает размер выручки от экспорта нефти и нефтепродуктов за 2007 г. и является рекордным уровнем за весь предреформенный период (табл. 39). Для сравнения можно отметить, что минимальный уровень доходов от нефтяного экспорта наблюдался в условиях падения мировых цен на нефть в 1998 г., когда экспортная выручка составила лишь 14 млрд долл.

Таблица 39

**Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в 2000–2009 гг. (млрд долл.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 11 мес.
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	34,9	33,4	38,7	51,1	74,6	112,4	140,0	164,9	228,9	126,0

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

В 2009 г. более низкий уровень мировых цен на нефть по сравнению с предыдущим годом обусловил существенное сокращение доходов от экспорта. Суммарные доходы

от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов (автомобильного бензина, дизельного топлива и мазута) в январе–ноябре 2009 г. составили 126 млрд долл., или 58% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года (табл. 40).

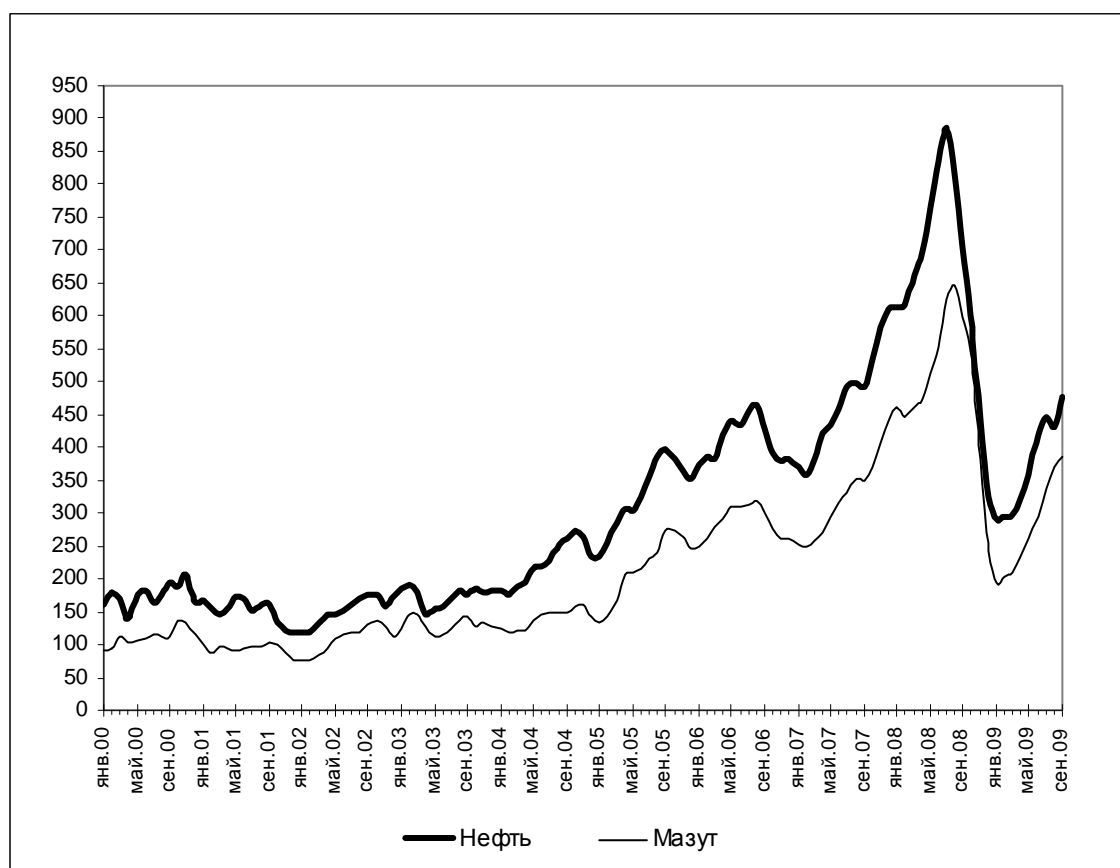
Таблица 40

Доходы от экспорта нефти и нефтепродуктов в 2008–2009 гг. (млрд долл.)

	2008 I кв.	2008 II кв.	2008 III кв.	2008 IV кв.	2009 I кв.	2009 II кв.	2009 III кв.	2009 ок- тябрь– ноябрь
Выручка от экспорта нефти и основных видов нефтепродуктов	53,2	64,4	68,9	42,4	25,6	30,6	39,2	30,6

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Под влиянием повышения мировых цен на нефть и газ доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2008 г. достигла 68,6%, в том числе сырой нефти – 34,4% (табл. 41). В 2009 г. доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте несколько понизилась, однако оставалась по-прежнему высокой (66,7%, в том числе нефти – 33,3%).



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 35. Средние цены экспорта нефти и топочного мазута в 2000–2009 гг. (долл./т)

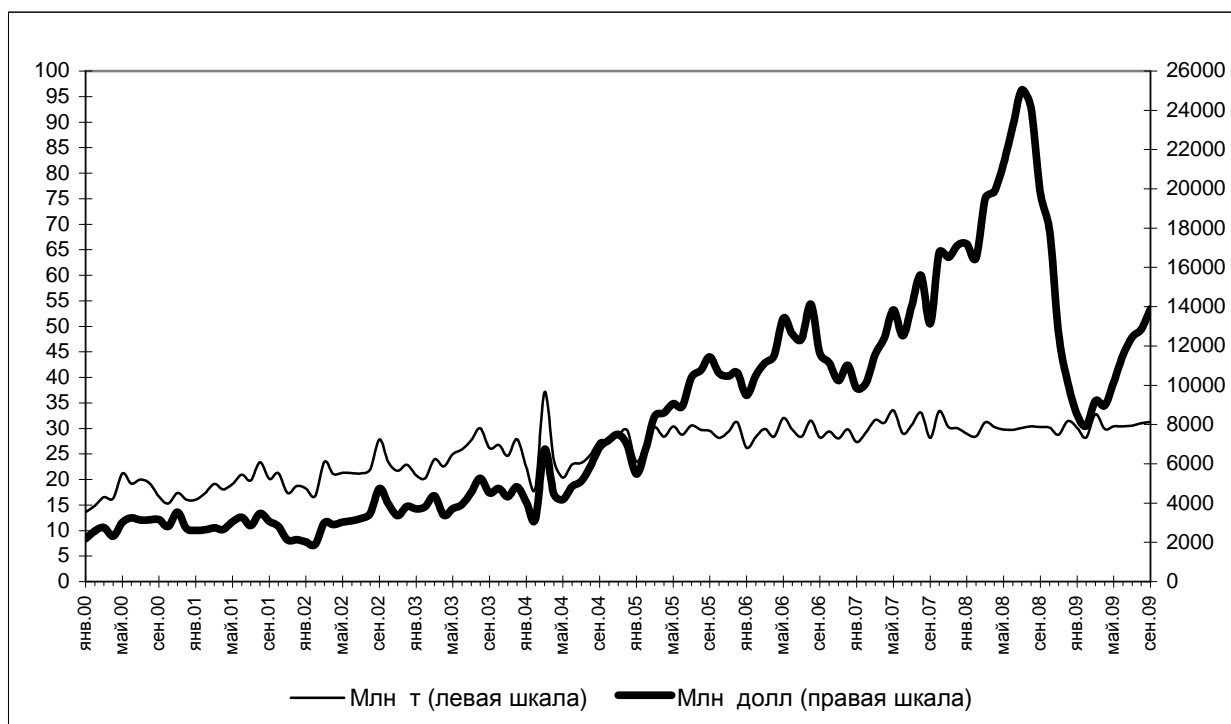
Таблица 41

**Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров  
в 2005–2009 гг.**

	2005		2006		2007		2008		2009	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
<b>Топливо-энергетические товары – всего</b>	<b>154,7</b>	<b>64,1</b>	<b>196,9</b>	<b>65,4</b>	<b>225,6</b>	<b>64,0</b>	<b>321,1</b>	<b>68,6</b>	<b>201,1</b>	<b>66,7</b>
<b>В том числе:</b>										
<b>нефть</b>	<b>83,8</b>	<b>34,7</b>	<b>102,3</b>	<b>34,0</b>	<b>121,4</b>	<b>34,4</b>	<b>161,2</b>	<b>34,4</b>	<b>100,6</b>	<b>33,3</b>
<b>газ природный</b>	<b>31,4</b>	<b>13,0</b>	<b>43,9</b>	<b>14,6</b>	<b>44,8</b>	<b>12,7</b>	<b>69,1</b>	<b>14,8</b>	<b>42,0</b>	<b>13,9</b>

\* В % к общему объему российского экспорта.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 36. Экспорт нефти и нефтепродуктов в натуральном и стоимостном выражении в 2000–2009 гг. (млн т, млн долл.)

3.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

В 2008 г. под влиянием роста мировых цен на нефть наблюдался значительный рост цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке. Летом 2008 г. цены производителей на нефть, автобензин, дизельное топливо и топочный мазут достигли максимальных значений за весь пореформенный период. В июле 2008 г. средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 410,2 долл./т, а средняя цена на автомобильный бензин – 810,3 долл. за тонну. В сентябре–декабре 2008 г. под влиянием снижения мировых цен на нефть и снижения курса рубля наблюдалось значительное снижение внутренних цен на нефть и нефтепродукты (цен произ-

водителей) в долларовом выражении. Однако в 2009 г. под влиянием роста мировых цен на нефть они вновь значительно повысились и превысили уровень конца 2008 г. (табл. 42, рис. 37, 38). При этом внутренние цены на нефть в России по-прежнему остаются существенно ниже мировых. Разрыв в уровнях мировых и внутренних цен на нефть обусловлен наличием вывозной таможенной пошлины и дополнительными транспортными затратами на экспорт. Цена на нефть на свободном внутреннем рынке (сегмент рынка, на котором нефть реализуется не по трансфертным ценам) в последние годы фактически формируется на основе ее мировой цены за вычетом экспортной пошлины и расходов на экспорт.

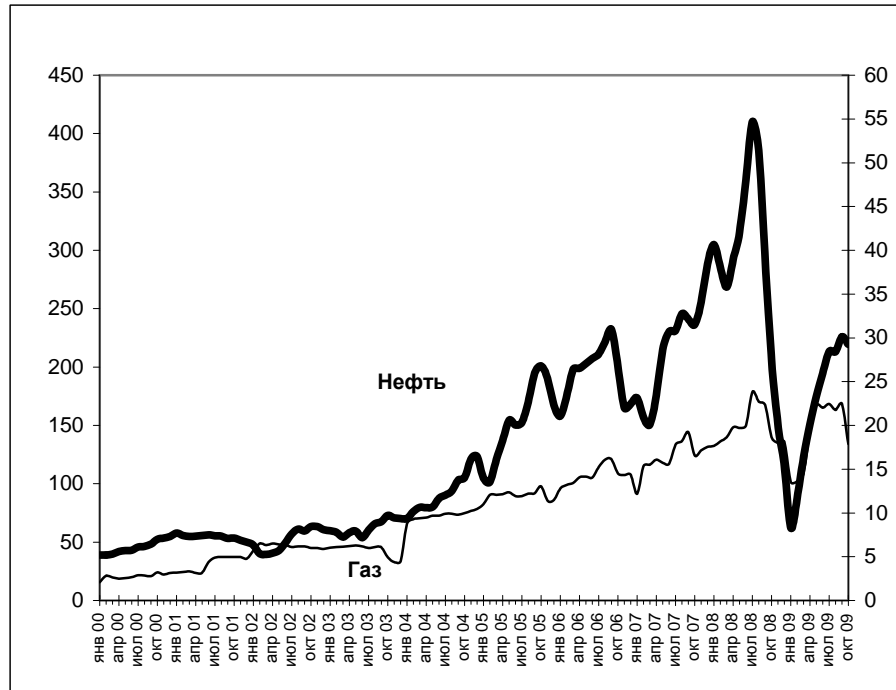
Таблица 42

**Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ  
в долларовом выражении в 2000–2009 гг. (средние цены производителей, долл./т)**

	2000 г. декабрь	2001 г. декабрь	2002 г. декабрь	2003 г. декабрь	2004 г. декабрь	2005 г. декабрь
Нефть	54,9	49,9	60,7	70,1	123,5	167,2
Автомобильный бензин	199,3	151,5	168,8	236,9	333,1	318,2
Дизельное топливо	185,0	158,5	153,8	214,3	364,3	417,0
Топочный мазут	79,7	47,1	66,1	66,0	69,4	142,7
Газ, долл./тыс. куб. м	3,1	4,8	5,9	4,4	10,5	11,5
	2006 г. декабрь	2007 г. июнь	2007 г. декабрь	2008 г. июнь	2008 г. июль	2008 г. декабрь
Нефть	168,4	230,3	288,2	360,4	410,2	114,9
Автомобильный бензин	416,5	491,7	581,2	763,6	810,3	305,1
Дизельное топливо	426,1	442,0	692,5	850,7	902,8	346,5
Топочный мазут	148,8	181,6	276,5	337,2	392,8	125,0
Газ, долл./тыс. куб. м	14,4	15,6	17,6	20,0	23,8	18,1
	2009 г. январь	2009 г. март	2009 г. июнь	2009 г. сентябрь	2009 г. октябрь	2009 г. декабрь
Нефть	62,2	122,9	194,7	225,9	219,5	219,3
Автомобильный бензин	244,3	318,8	481,5	593,2	576,2	457,4
Дизельное топливо	306,2	343,1	382,1	388,2	380,6	394,8
Топочный мазут	107,2	145,9	210,8	265,8	257,6	250,8
Газ, долл./тыс. куб. м					17,9	16,9

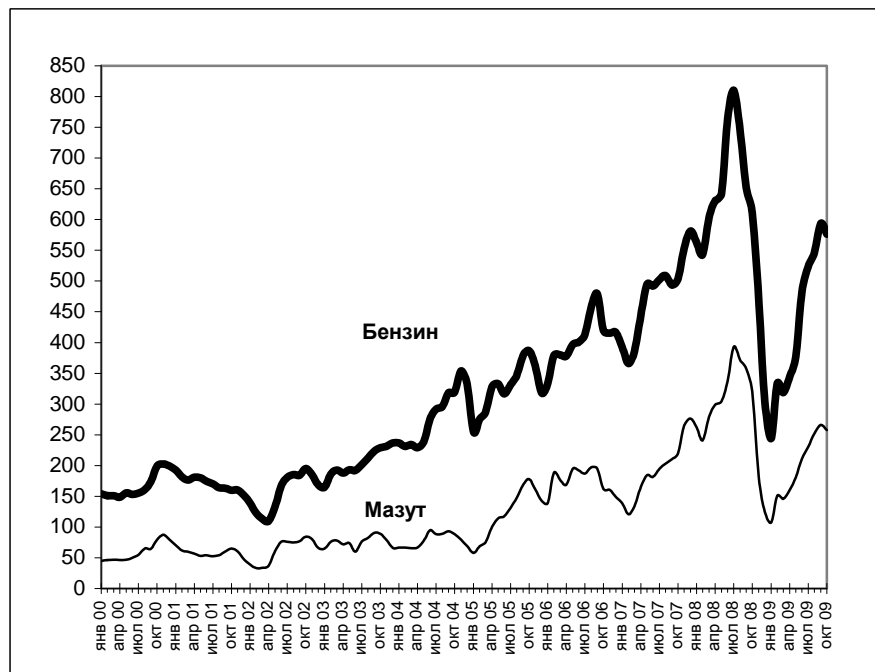
Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Внутренние же цены на газ пока остаются в сфере государственного регулирования. В ближайшие годы предполагается поэтапное повышение внутренних цен на газ до уровня, обеспечивающего равную доходность его реализации на внутреннем и на внешнем рынке. Разрыв между мировыми и внутренними ценами на газ в этом случае сократится, однако внутренние цены на газ будут оставаться ниже мировых (на величину экспортной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт).



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 37. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 2000–2009 гг. (долл./т – левая шкала, долл./тыс. куб. м – правая шкала)



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 38. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 2000–2009 гг. (долл./т)

### 3.4.5. Особенности налогового регулирования нефтегазовой отрасли в условиях кризиса

В 2009 г. начали действовать поправки в Налоговый кодекс РФ, направленные на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор и стимулирование нефтедобычи. Введенная в 2002 г. налоговая система, основанная на единой специфической ставке НДС, не учитывала объективных различий в условиях добычи нефти, связанных с горно-геологическими характеристиками месторождений, их расположением, а также стадией разработки. В результате ухудшалась экономика добычи нефти на месторождениях с повышенными затратами, стимулировался отбор наиболее эффективных запасов и досрочное прекращение разработки истощенных месторождений. Одновременно осложнялся ввод в разработку новых месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой.

Недостатки единой ставки НДС обусловили поиск вариантов дифференциации ставки налога в зависимости от горно-геологических и географических факторов, характеризующих реальные условия добычи нефти. С 2007 г. система налогообложения была дополнена новыми элементами:

1. Введен понижающий коэффициент  $K_v$  к ставке НДС для месторождений с выработанностью запасов более 80%. Коэффициент рассчитывается по определенной формуле и изменяется от 1 (при степени выработанности 0,8) до 0,3 (при степени выработанности 1 и более).

2. При разработке новых нефтяных месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края введены «налоговые каникулы» по НДС. Для данных месторождений установлена нулевая ставка НДС до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн т на участке недр при непревышении срока разработки запасов 10 лет либо в течение 10 лет для лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи и 15 лет – для лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи с даты государственной регистрации лицензии.

3. Установлена нулевая ставка НДС для месторождений сверхвязкой нефти.

Принятые изменения были направлены на стимулирование разработки истощенных и новых нефтяных месторождений. Дифференциация НДС с учетом выработанности запасов позволяет продлить сроки разработки истощенных месторождений и повысить уровень нефтеизвлечения. Продление эксплуатации истощенных месторождений обеспечивает дополнительные поступления как НДС (взимаемого по пониженной ставке), так и других налогов (налог на прибыль, экспортные пошлины и т.д.). Снижение же ставки НДС для новых нефтяных месторождений в Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции позволило стимулировать освоение месторождений данного региона.

В то же время принятые поправки предусматривали, что льготы по НДС на новых и выработанных месторождениях могут быть получены лишь при применении прямого метода определения (учета) количества добытой нефти на участке недр. Для выработанных месторождений данное положение существенно ограничивало область применения налоговых льгот, поскольку на большинстве таких месторождений (лицензионных участков) не существует прямого учета добычи нефти. В результате применение данной льготы носило крайне ограниченный характер, т.е. задача стимулирования и



продления разработки истощенных месторождений была решена в крайне ограниченном размере.

Произведенные изменения не решили в полном объеме и задачи налогового стимулирования освоения новых месторождений с повышенными затратами, не относящихся к Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции, т.е. расположенных в других регионах и на континентальном шельфе. Новые российские нефтяные месторождения в большинстве случаев характеризуются худшими горно-геологическими и географическими параметрами, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. В то же время действующая налоговая система не обеспечивала необходимого снижения налоговой нагрузки при разработке таких месторождений, что сдерживало инвестиции в новые проекты. Вовлечение в разработку нефтяных месторождений с повышенными затратами, особенно в неосвоенных регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, требовало совершенствования действующей системы налогообложения, проведения специальной налоговой политики, обеспечивающей необходимые стимулы для инвестиций в добычу нефти.

В 2008 г. в целях стабилизации добычи нефти были разработаны и приняты поправки в Налоговый кодекс РФ, направленные на снижение налоговой нагрузки на нефтяной сектор экономики, стимулирование углубленной разработки эксплуатируемых месторождений и освоения новых нефтяных месторождений в неосвоенных регионах и на континентальном шельфе. Данные поправки вступили в действие с 1 января 2009 г. С точки зрения влияния на экономику нефтедобычи наиболее важными из них являются следующие:

1. В формуле расчета коэффициента  $K_c$ , отражающего динамику мировых цен на нефть и применяемого к базовой ставке НДС при добыче нефти, необлагаемый налогом ценовой минимум повышен с 9 долл./барр. до 15 долл./барр. (табл. 43). Такое изменение формулы расчета коэффициента  $K_c$  ведет к существенному снижению применяемой ставки НДС при добыче нефти. В условиях 2009 г. снижение ставки НДС за счет изменения расчетной формулы составило примерно 12%. Такое снижение общей ставки НДС уменьшает налоговую нагрузку на нефтяной сектор, позволяет нефтяным компаниям получить в свое распоряжение дополнительные финансовые ресурсы, повышает доходность инвестиций в освоение новых месторождений, стимулирует более углубленную разработку истощенных месторождений.

Таблица 43

#### Ставка НДС при добыче нефти в 2002–2009 гг.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Базовая ставка НДС при добыче нефти, руб./т	340	340	347	419	419	419	419	419
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть ( $K_c$ )	(Ц-8)хР/252			(Ц-9)хР/261			(Ц-15)хР/261	

*Примечание.* Ц – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта «Urals» в долларах США за баррель; Р – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком Российской Федерации.

*Источник:* Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон № 151-ФЗ от 27 июля 2006 г., Федеральный закон № 33-ФЗ от 07 мая 2004 г., Федеральный закон № 126-ФЗ от 08 августа 2001 г.

2. Исключено требование использования прямого метода учета количества добытой нефти на конкретных участках недр для применения уже установленных льгот по

НДПИ на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов и на месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции (в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края).

Возможности применения установленных льгот по НДПИ, прежде всего понижающих коэффициентов к ставке НДПИ на выработанных месторождениях, были существенно ограничены требованием применения прямого метода учета количества добытой нефти. Поскольку реализация технических мероприятий по обеспечению прямого учета добычи нефти на выработанных месторождениях в большинстве случаев экономически неэффективна, это не позволяло применять на них установленную льготу по НДПИ, вело к преждевременному прекращению эксплуатации месторождений и потере нефти в недрах.

Применение льгот по НДПИ на основе использования действующей системы учета количества добытой нефти по отдельным участкам недр позволяет распространить данные льготы на все выработанные месторождения, что обеспечит продление сроков их эксплуатации, дополнительную добычу нефти и дополнительные налоговые поступления.

Это позволяет также обеспечить применение льготы по НДПИ («налоговые каникулы») на новых мелких месторождениях Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции и других льготуемых регионов. Организация прямого учета добычи нефти на таких месторождениях экономически неэффективна, и при отсутствии льготы по НДПИ они останутся неразработанными.

Вместе с тем следует отметить, что при использовании в налоговых целях действующей системы учета количества добытой нефти у нефтедобывающих предприятий возникают определенные стимулы к максимизации размера получаемой льготы путем манипулирования (искажения отчетности) при распределении объема добытой нефти по отдельным лицензионным участкам. В связи с этим важной задачей государственных органов должно стать обеспечение необходимого контроля за достоверностью такого учета.

3. Для нефтяных месторождений, расположенных на территории Ненецкого автономного округа (север Тимано-Печорской нефтегазовой провинции) и полуострове Ямал в Ямало-Ненецком автономном округе, нулевая ставка НДПИ установлена на период до достижения накопленного объема добычи нефти 15 млн т на участке недр либо период 7 лет для лицензий на право пользования недрами для целей разведки и добычи или 12 лет – для лицензий на право пользования недрами одновременно для геологического изучения (поиска, разведки) и добычи полезных ископаемых с даты государственной регистрации соответствующей лицензии. Для расположенных здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДПИ действует до достижения накопленного объема добычи нефти 15 млн т либо в течение 7 лет начиная с 1 января 2009 г.

4. Для нефтяных месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации, расположенных севернее Северного полярного круга, установлена нулевая ставка НДПИ на период до достижения накопленного объема добычи нефти 35 млн т на участке недр либо срок 10 лет или 15 лет с даты государственной регистрации лицензии в зависимости от вида лицензии на право пользования недрами. Для расположенных

здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДС действует до достижения накопленного объема добычи нефти 35 млн т либо в течение 10 лет начиная с 1 января 2009 г.

5. Для нефтяных месторождений, расположенных в Азовском и Каспийском морях, нулевая ставка НДС установлена на период до достижения накопленного объема добычи нефти 10 млн т на участке недр либо срок 7 лет или 12 лет с даты государственной регистрации лицензии в зависимости от вида лицензии на право пользования недрами. Для расположенных здесь участков недр, лицензии на право пользования которыми выданы до 1 января 2009 г. и степень выработанности запасов которых не превышает 0,05, нулевая ставка НДС действует до достижения накопленного объема добычи нефти 10 млн т либо в течение 7 лет начиная с 1 января 2009 г.

В 2009 г. в целях дополнительного стимулирования разработки месторождений Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции для нефтяных месторождений в Восточной Сибири правительством РФ с 1 декабря 2009 г. были установлены нулевые ставки экспортной пошлины на нефть. Предполагается, что такие ставки будут действовать ограниченный период времени. Кроме того, были подготовлены поправки в Налоговый кодекс РФ по введению «налоговых каникул» по НДС при разработке нефтяных месторождений, расположенных в акваториях Черного и Охотского морей (для месторождений Черного моря – до достижения объема накопленной добычи нефти на участке недр 20 млн т или на срок 10 или 15 лет в зависимости от вида лицензии на право пользования недрами, для месторождений Охотского моря – до достижения объема накопленной добычи 30 млн т или на срок 10 или 15 лет).

Дифференцированное снижение налоговой нагрузки для определенных регионов, характеризующихся повышенными затратами на освоение, в рамках действующей налоговой системы представляется оправданным, поскольку позволяет обеспечить необходимую доходность инвестиций в разработку новых месторождений. Вместе с тем применяемый в этих целях механизм «налоговых каникул», простой с точки зрения налогового администрирования, является достаточно несовершенным. Для всех месторождений определенного региона (зоны шельфа) применяется единый усредненный подход, при котором не учитываются фактические значительные различия в характеристиках и затратах на освоение конкретных месторождений данного региона.

Кроме того, на относительно небольших месторождениях, добыча нефти на которых в течение периода «налоговых каникул» при нормальных темпах разработки будет существенно меньше установленного предельного уровня, «налоговые каникулы» создают стимулы к форсированию их разработки с целью освобождения от налога максимального количества добываемой нефти. В результате могут сократиться налоговые поступления и снизиться уровень конечного нефтеизвлечения.

Не решается также проблема освоения мелких месторождений, разработка которых, как правило, связана с повышенными производственными затратами в расчете на тонну добытой нефти. В новых регионах устанавливаемые льготы по НДС для мелких месторождений во многих случаях оказываются недостаточными, в «старых» же нефтедобывающих регионах льготы для мелких месторождений отсутствуют.

Адвалорная ставка НДС является относительно более гибким налоговым инструментом по сравнению со специфической ставкой налога. Налоговой базой при приме-

нении адвалорной ставки НДСП является цена нефти в пункте ее добычи, т.е. цена реализации нефти за вычетом транспортных расходов по ее доставке. Это позволяет непосредственно учесть при налогообложении различия в транспортных затратах нефтепроизводителей, обусловленные их географическим положением (а также разницу в цене реализации нефти, обусловленную ее качеством и направлением поставок). Высокие транспортные затраты являются одним из существенных факторов, удорожающих разработку месторождений в перспективных регионах (например, в Восточной Сибири). Кроме того, рост тарифов «Транснефти» в этом случае компенсируется нефтепроизводителям снижением налоговых платежей, поскольку расходы на транспортировку исключаются из налоговой базы.

В случае применения адвалорной ставки НДСП для сохранения прогрессивной зависимости налоговой нагрузки от цены на нефть должна быть установлена прогрессивная зависимость ставки налога от цены «Urals». В этом случае, с одной стороны, налоговая нагрузка в относительном выражении будет расти вместе с ценой на нефть, с другой стороны, будут действовать преимущества адвалорной ставки. В то же время необходимо установление пониженных ставок НДСП для новых регионов добычи и для мелких нефтяных месторождений с целью учета при налогообложении более высоких капитальных и эксплуатационных затрат.

Более совершенной формой налогообложения добычи нефти является налогообложение дополнительного (чистого) дохода. Поскольку все горно-геологические и географические характеристики месторождения в конечном счете отражаются в получаемом при его разработке доходе, такой подход обеспечивает автоматическую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от конкретных условий добычи нефти. При таком подходе учитывается не только получаемый производителем валовой доход, но и затраты на добычу нефти на конкретном месторождении. В результате не возникает экономических препятствий для разработки нефтяных месторождений, характеризующихся повышенными капитальными, эксплуатационными, транспортными затратами.

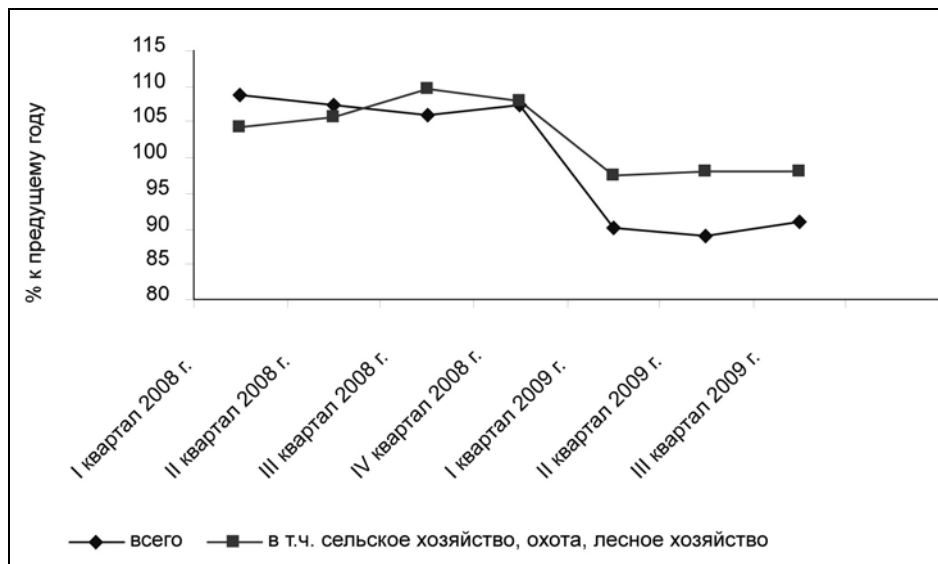
Налог на дополнительный доход (НДД) имеет ряд преимуществ по сравнению с НДСП. В отличие от налога на добычу, НДД основан на показателях дополнительного дохода и R-фактора, объективно отражающих реальную экономическую эффективность разработки конкретного месторождения. В случае высокоэффективных проектов применение НДД обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу государства; одновременно улучшаются условия реализации низкоэффективных проектов.

Применение НДД на новых месторождениях обеспечивает автоматическое приведение налоговой нагрузки в соответствие с условиями разработки конкретного месторождения. Применение такого режима позволит создать необходимые условия для освоения новых месторождений, разработка которых связана с повышенными капитальными, эксплуатационными и транспортными затратами.

### 3.5. Состояние и тенденции развития АПК в кризисный период

#### 3.5.1. Общая характеристика состояния сельскохозяйственной отрасли

Сельское хозяйство в силу особенностей отрасли очень инерционно, оно не может резко реагировать на изменения внешней среды. Вследствие этого кризисные явления в нем проявляются позднее, соответственно и восстановление после кризиса происходит медленнее, чем в других отраслях экономики. Для каждой из подотраслей сельского хозяйства для этого могут понадобиться годы. На *рис. 39* хорошо видно, что в отличие от экономики страны в целом в таких отраслях, как сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство, ВВП продолжал расти до III квартала 2008 г. С IV квартала резкое падение прироста ВВП наблюдалось по всем отраслям, но в сельском хозяйстве оно было менее глубоким – не на 10%, а на 2%.



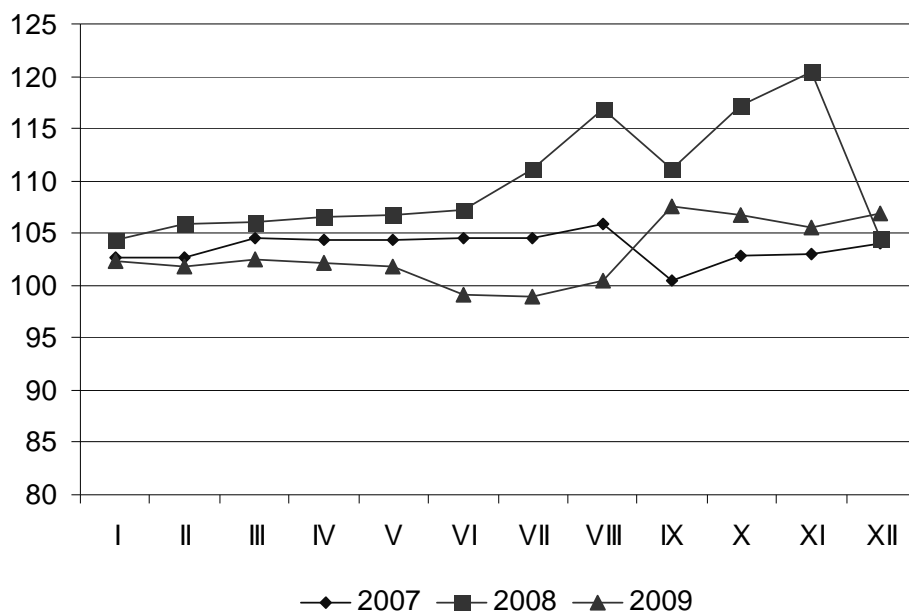
Источник: Росстат: [http://www.gks.ru/bgd/free/B09\\_00/IssWWW.exe/Stg/d12/2-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B09_00/IssWWW.exe/Stg/d12/2-1.htm)

*Рис. 39.* Валовой внутренний продукт в рыночных ценах, % к предыдущему году

Кризисные явления в экономике России наблюдались в полной мере во второй половине 2008 г., но сельскохозяйственная отрасль в целом закончила тот год с лучшими результатами, чем 2007 г. 2008 г. был признан одним из самых удачных по производству сельскохозяйственной продукции начиная с 90-х годов прошлого века. Несмотря на снижение цен на зерно в 2008 г., осенью была заложена хорошая основа для урожая 2009 г.: посевы озимых увеличились на 5% относительно 2007 г., повысилась доля удобренных органическими и минеральными удобрениями земель (соответственно до 6,2 и 44% общей площади посевов). Однако снижение площади зяблевой вспашки в 2008 г. относительно предыдущего года на 2% создавало условия для сокращения посевов яровых культур в 2009 г.

С ноября 2008 г. динамика производства продукции сельского хозяйства стала демонстрировать тенденцию к снижению (*рис. 40*), минимум был достигнут в августе 2009 г. Хороший урожай, собранный в сентябре 2009 г., переломил эту тенденцию: в

IV квартале 2009 г. прирост производства составил более 6%. Это позволило закончить год с приростом относительно 2008 г. в 1,2% (в 2008 г. прирост производства продукции относительно 2007 г. составил 10,8%).



Источник: Росстат.

Рис. 40. Динамика производства продукции сельского хозяйства в докризисный и кризисный периоды, % к соответствующему периоду предыдущего года

По погодным условиям 2009 г. не был благоприятным, и снижение урожайности по всем основным сельскохозяйственным культурам (от 1% по подсолнечнику до 12% по кукурузе) в сельскохозяйственных организациях может быть объяснено именно этим. По овощам все превышение валового сбора обеспечено за счет хозяйств населения, которые перекрыли снижение производства в сельскохозяйственных организациях и КФХ. По картофелю прирост обеспечен также в основном за счет хозяйств населения (табл. 44).

Таблица 44

**Валовой сбор основных продуктов растениеводства, млн т**

	В среднем за год			2005	2008	2009
	1986–1990	1991–1995	1996–2000			
Зерно (в весе после доработки)	104,3	87,9	65,2	78,2	108,2	97,0
Картофель	35,9	36,8	34,5	37,3	28,9	31,1
Овощи	11,2	10,2	11,4	15,2	13,0	13,4
Подсолнечник	3,1	3,1	3,3	6,4	7,3	6,4
Сахарная свекла	33,2	21,7	14	21,4	29,0	24,8

Источник: Росстат.

Как видно из приведенных данных, производство продуктов, сосредоточенных в сельскохозяйственных организациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах, демонстрирует небольшое падение. Объемы производства продуктов, производимых в ос-

новном в хозяйствах населения, выросли. К этому росту следует относиться без оптимизма, так как, в отличие от данных о производстве продукции в сельхозорганизациях и крестьянских (фермерских) хозяйствах, статистическая информация о фактическом сборе культур в хозяйствах населения отсутствует. Статистика отслеживает объемы производства по выборочному наблюдению в ограниченном числе хозяйств, проецируя его на 29 млн хозяйств населения. При таком подходе незначительный рост урожайности картофеля, овощей или занимаемой площади под этими культурами в хозяйствах, попавших в наблюдение на неполную сотку, дает огромный рост при пересчете на страну.

Динамика производства животноводческой продукции в 2009 г., несмотря на кризис, осталась положительной (табл. 45). Информация по производству мяса в убойном весе отсутствует, однако его производство в 2008 г. можно оценить на уровне 5,96 млн т, а в 2009 г. – не менее 6,35 млн т.

Таблица 45

**Производство основных видов животноводческой продукции в хозяйствах всех категорий**

	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2005	2006	2007	2008	2009
Скот и птица в убойном весе, млн т	9,7	7,5	4,7	4,9	5,2	5,7	9,3*(5,96)	9,9*(6,35)
Молоко, млн т	54,2	45,4	33,6	31,1	31,4	32,2	32,4	32,6
Яйцо, млрд шт.	47,9	40,3	32,8	37,1	37,9	37,88	37,8	39,4

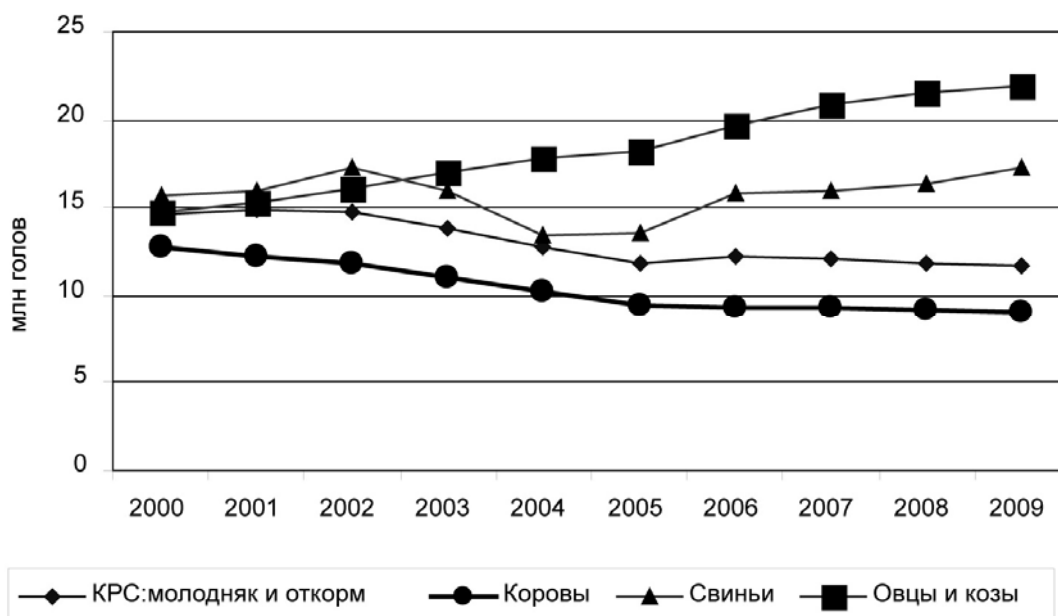
\* В живом весе.

Источник: Росстат.

С 2005 г. доля хозяйств населения в производстве животноводческой продукции снизилась с 52 до 48,3%. В них производится теперь примерно столько же животноводческой продукции, сколько в сельскохозяйственных организациях (48,1%). В хозяйствах населения произведено животноводческой продукции в 2009 г. на уровне 2008 г. Сокращение в производстве этой группы доли сельхозпроизводителей достигнуто за счет роста производства мяса свиней, птицы, а также роста объемов производства молока и яиц в сельскохозяйственных организациях. Этот рост составил относительно производства 2008 г. от десятых долей процента (молоко) до 7% по мясу скота и птицы на мясо. Можно говорить, что возрастающая государственная поддержка, направленной в первую очередь на сельскохозяйственные организации в предкризисный и кризисный периоды (2006–2009 гг.), помогает сельскохозяйственным организациям переживать кризис.

Изменение поголовья основных видов животных показано на рис. 41. Продолжается снижение поголовья КРС, несмотря на меры государственной поддержки животноводства. Это касается как молодняка на откорме, так и молочного стада. В 2009 г. продолжился рост поголовья свиней (на 6,7%), овец и коз (на 0,9%). На динамику поголовья животных влияет его структура по группам производителей: чем выше доля животных, приходящаяся на сельскохозяйственные организации, тем сильнее колебания поголовья по годам. На это, в свою очередь, влияет структура животных: в сельскохозяйственных организациях доля скороспелых животных выше, чем в хозяйствах населения. Продолжается тенденция роста доли КРС, содержащегося в хозяйствах населения: с

1990 по 2008 г. она выросла с 17,3 до 47,3%, а в 2009 г. – до 47,7%. В хозяйствах населения сосредоточено около 78% коз, чуть менее 50% овец. поголовье свиней (65,7%) и птицы (более 72%) сосредоточено в сельскохозяйственных организациях. Рост доли животных в хозяйствах населения вызван не увеличением их поголовья, а тем, что его сокращение в хозяйствах населения на процент или десятые доли процента ниже, чем в сельскохозяйственных организациях.



Источник: Росстат.

Рис. 41. Поголовье животных, млн голов на конец периода

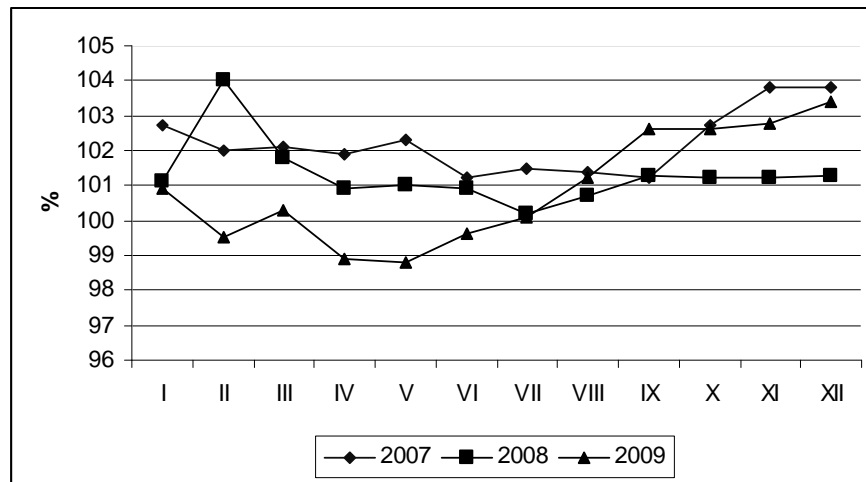
Рост объемов производства продукции в сельскохозяйственных организациях при более активном сокращении поголовья может служить показателем увеличения продуктивности животных. Информация за прошлые годы это подтверждает (надой на корову в сельскохозяйственных организациях с 1991 по 2008 г. вырос относительно 1991 г. на 51%, а в хозяйствах населения – на 36%), данные за 2009 г. отсутствуют.

Снижение поголовья коров с 2005 г. сопровождалось ростом производства молока. Анализ динамики производства молока за период с 2007 по 2009 г. показывает, что в 2009 г. худшая динамика за три рассмотренных года наблюдалась до августа (рис. 42).

2009 г. был особенным для молочного производства. С 19 декабря 2008 г. начал действовать Федеральный закон «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», принятый Государственной Думой РФ в конце мая 2008 г. С этого момента вся продукция, производимая под названием «молоко», должна быть изготовлена из свежего (так называемого цельного) молока. Технический регламент – мера защиты потребителя и сельхозтоваропроизводителя. Его введение должно было привести к росту спроса молочных заводов на молоко, производимое сельхозтоваропроизводителями в России, и, как следствие, к росту закупочных цен в сельском хозяйстве. В связи с тем что на так называемое молоко из импортного порошка – сухого молока до введения регламента была установлена необоснованно высокая цена, при переходе на натураль-



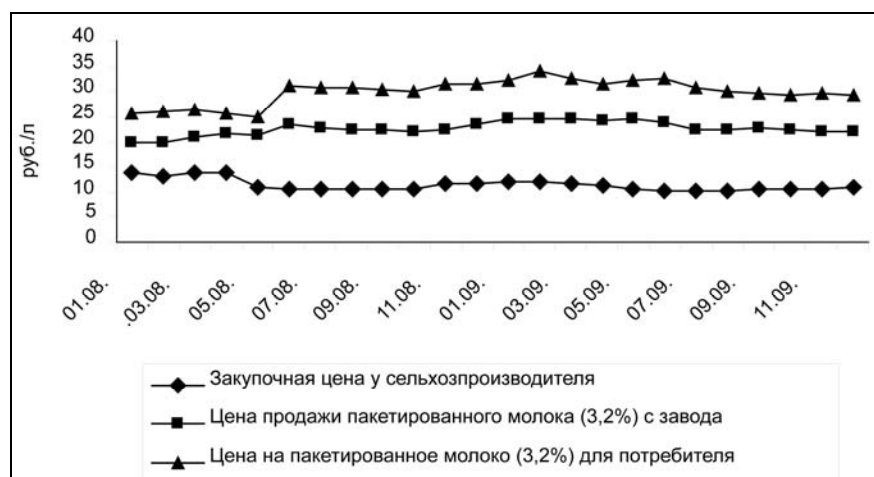
ное молоко цена не должна была вырасти резко. Тем более что в условиях кризиса она «упиралась» в падающий платежеспособный спрос населения.



Источник: Росстат.

Рис. 42. Динамика производства молока, % к соответствующему месяцу предыдущего года

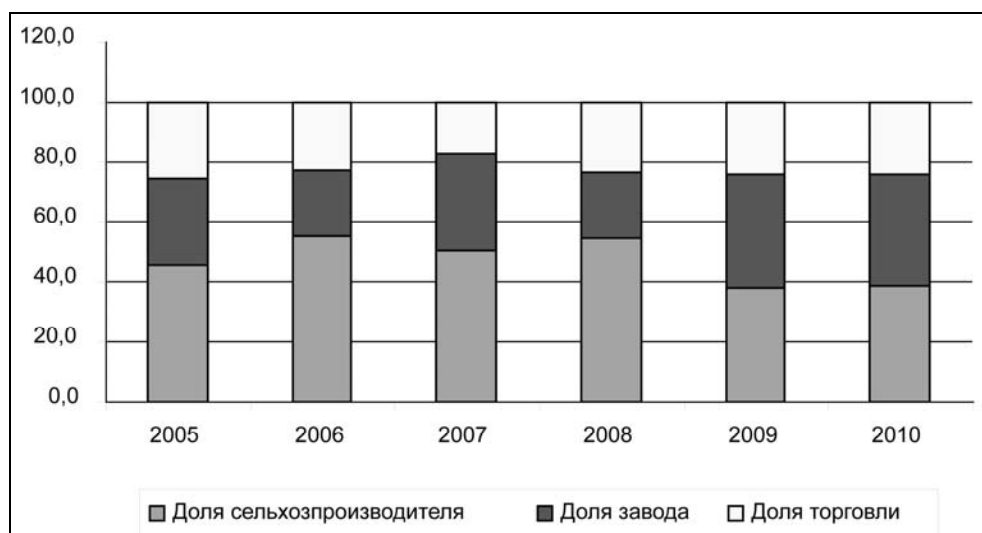
Динамика цен на молоко в период внесения в ГД РФ и в ходе процедуры принятия законопроекта менялась, причем резкие изменения произошли тогда, когда стало ясно, что законопроект будет принят. В первую очередь выросла розничная цена. Этот рост не был связан с более дорогим натуральным сырьем: в это же самое время закупочная цена у сельхозпроизводителей была резко снижена. Это хорошо видно на рис. 42: к моменту принятия регламента – в мае – цена на молоко для сельхозпроизводителей резко упала. Снижение цены нельзя было объяснить сезонным ростом производства молока, так как обычно таких скачков цены летом не происходило. Традиционный подъем закупочной цены осенью – зимой 2008–2009 г. не достиг даже уровня 2007 г.



Источник: www.mcx.ru

Рис. 43. Динамика цен на молоко на разных стадиях движения продукта

Розничная торговля жалуется на падение спроса, однако средние розничные цены на пакетированное молоко в течение кризиса резко выросли – с 26 руб./л (январь 2008 г.) до 34 руб. (февраль 2009 г.). В январе 2010 г. литр пакетированного молока 3,2%-й жирности стоил 31,8 руб. За это время доля сельхозпроизводителя в розничной цене молока снизилась с 54,5% (2008 г.) до 37,6% (1.01.2009 г.), затем – увеличилась до 38,6% (1.01.2010 г.) (рис. 40). Однако это изменение структуры стоимости целесообразно рассматривать в контексте не кризиса, а введения Технического регламента на молоко. После его принятия в первом чтении возникла реальная угроза для молочных заводов, что на продукцию из сухого молока упадет спрос, а сухое молоко для производства молочных продуктов было уже закуплено. В результате до введения Технического регламента были снижены закупочные цены на цельное молоко у сельхозпроизводителей до 5–6 руб., молоко производилось из запасов сухого молока. В течение срока хранения такого молока разрешалась его реализация без указания, что оно произведено из сухого молока. В период с принятия регламента до его введения (с мая по декабрь 2008 г.), затем до срока окончания реализации уже произведенного молока (до 6 месяцев), т.е. до середины 2009 г., спрос на цельное молоко российских сельхозпроизводителей молочными заводами был снижен, что отразилось на уровне закупочной цены.



Источник: www.mcx.ru

Рис. 44. Структура цены для потребителя по стадиям движения продукта на 1 января

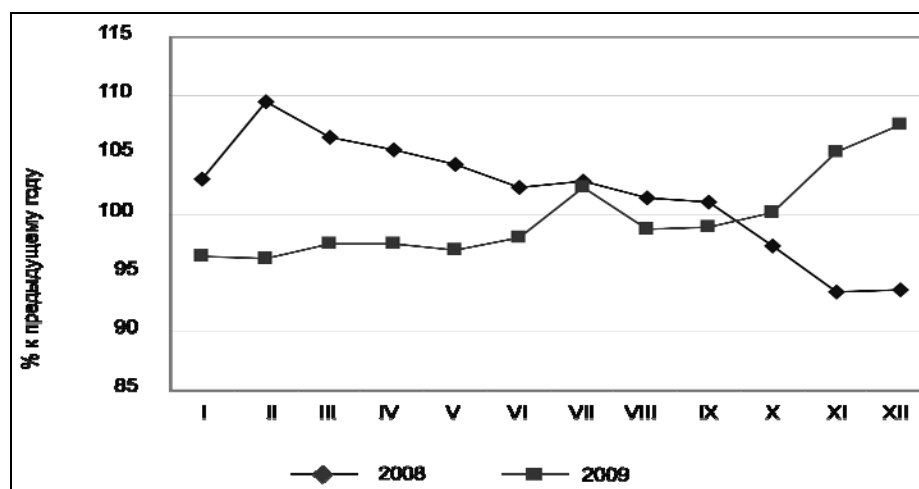
Введение защитной меры – Технического регламента, последующее ограничение импорта молока ознаменовалось для отечественного сельхозпроизводителя ухудшением ситуации в краткосрочной перспективе: с апреля 2008 г. до середины 2009 г. цены на молоко были экстремально низкими. Только после того, как продажа напитка под названием «молоко», произведенного из сухого молока, стала нарушением закона, когда начались проверки продукции, только тогда цена на цельное молоко стала очень медленно расти. В ноябре зафиксирован резкий рост закупочной цены в сельском хо-

зяйстве – более 20%<sup>1</sup>. Если правительство выдержит давление, то с учетом государственной поддержки животноводства можно ожидать постепенного увеличения производства молока в хозяйствах отечественных сельхозпроизводителей.

Аналогичную картину – снижение цен на сельскохозяйственное сырье и рост цен на продукцию из него – можно наблюдать и по другим продуктам. Закупочные цены на пшеницу, например, с начала кризиса до ноября 2009 г. практически не менялись. Однако цены на муку из этой пшеницы выросли с 2008 по 2009 г. на 18%. Исключение составляет продукция, производитель которой является, как правило, и ее переработчиком: мясо птицы, свинина, яйцо. Искать объяснения можно в росте цен на электроэнергию, топливо, другие ресурсы. Однако это объяснение не выдерживает критики, так как такой же рост есть и в сельском хозяйстве. Скорее, можно говорить о том, что сельское хозяйство демонополизировано, а переработка и торговля относительно него – монополизированы. Например, на долю 6 молочных компаний приходится более 60% произведенной в стране молочной продукции<sup>2</sup>. По антимонопольному законодательству такая концентрация не является признаком монополизации рынка. Однако 6 компаний, производящих 60% молочной продукции (соответственно закупающих примерно 60% всего молока, если будет ограничен импорт этого продукта), по сравнению с десятками тысяч сельскохозяйственных организаций, сотнями тысяч фермерских хозяйств и индивидуальными предпринимателей, миллионами граждан, занятых производством сельскохозяйственной продукции, выглядят бесспорными монополистами. Аналогичная ситуация с переработчиками и продавцами другой продукции из сельскохозяйственного сырья.

### 3.5.2. Производство пищевых продуктов

Динамика развития пищевой отрасли демонстрировала снижение темпов прироста производства продукции с февраля 2008 г. С октября 2008 г. продуктов питания производилось меньше, чем в 2007 г.: в декабре снижение прироста составило уже более 6% (рис. 45).



Источник: Росстат.

Рис. 45. Динамика производства продуктов питания, % к соответствующему периоду

<sup>1</sup> <http://www.profnavigator.ru/tmpl2.php?PN=doct.php&dout=text&dsubj=10&dtype=4&nid=37463>

<sup>2</sup> <http://marketing.unipack.ru/352/>

В 2009 г. прирост производства относительно 2008 г. наблюдался в течение последних трех месяцев.

Изменение объемов производства по группам товаров относительно 2008 г. приведено в *табл. 46*. За 10 месяцев 2009 г. выросло в целом производство группы мясных, рыбных, масложировых продуктов, продуктов мукомольно-крупяной и крахмалопаточной промышленности. Сократилось производство молочных продуктов, продуктов переработки фруктов и овощей, прочих продуктов (*табл. 46*).

Таблица 46

**Производство пищевых продуктов по группам в 2009 г. относительно 2008 г., %**

Продукты и продуктовые группы	2009/2008
Производство мяса и мясопродуктов	104,2
<i>мясо, включая субпродукты I категории</i>	114,0
<i>в том числе: говядина</i>	86,5
<i>свинина</i>	126,0
<i>птица</i>	114,9
<i>колбасные изделия</i>	92,2
Переработка и консервирование рыбопродуктов	102,9
Переработка и консервирование картофеля, фруктов и овощей	92,3
Производство растительных, животных масел и жиров	117,8
<i>в том числе масла растительные</i>	132,6
Производство молочных продуктов	99,7
<i>в том числе: цельномолочная продукция</i>	101,5
<i>сыры жирные (включая брынзу)</i>	101,5
Производство продуктов мукомольно-крупяной промышленности, крахмалов и крахмалопро- дуктов	103,1
<i>в том числе мука</i>	109,3
<i>крупы</i>	
Производство прочих пищевых продуктов	97,2
<i>в том числе хлеб и хлебобулочные изделия</i>	96,1
<i>сахар-песок</i>	86,1
<i>в том числе: из сахарной свеклы</i>	95,2
<i>из импортного сырья</i>	73,0
<i>макаронные изделия</i>	100,8
<i>кофе натуральный</i>	143,8
Производство напитков	96,4
<i>в том числе водка и ликероводочные изделия</i>	92,7
<i>коньяк</i>	127,7

Источник: Росстат.

Производство мясных продуктов выросло относительно 2008 г. на 4,2%. Однако внутри группы мясных продуктов произошли структурные изменения: сократилось производство более дорогих продуктов – например, говядины (на 13%), колбас (почти на 8%). При этом рост производства продуктов, не предполагающих глубокой переработки, более дешевых, из отечественного сырья был существенен: 26% – по свинине и 14,9% – по мясу птицы. Снижение производства колбас связано со уменьшением платежеспособного спроса населения в течение кризиса. Этим же обусловлено снижение производства говядины: как видно из анализа ситуации в сельском хозяйстве, такой спад не может быть следствием уменьшения производства скота КРС на убой внутри страны. Говядина занимает наиболее значительное место в импорте мяса, а цена им-

портной говядины в течение кризиса увеличилась из-за роста курса доллара и евро относительно рубля.

Производство переработанных и консервированных рыбопродуктов относительно прошлого года выросло почти на 3%, несмотря на рост розничных цен и падение объема реализации. Увеличение производства растительных и животных масел на 17,8% обеспечено значительным ростом производства растительных масел (32,6%) при сокращении производства более дорогих продуктов – маргариновой продукции (на 9,1%).

Сокращения производства молочных продуктов почти не произошло, но изменилась структура производства. Здесь также увеличивается доля более дешевых продуктов, исключая сыры: производство цельномолочной продукции и жирных сыров выросло на 1,5%. Производство остальных молочных продуктов сократилось от 3,8% по консервам до 40% по сухому молоку. Резкое сокращение производства сухого молока связано с введением Технического регламента на молоко, требования которого ведут фактически к снижению спроса на продукцию из сухого молока из-за особой маркировки продукта из сухого молока.

Сократилось также производство переработанных картофеля, фруктов и овощей – почти на 7,7%. Внутри этой группы продуктов выделяется производство консервов из помидоров (сокращение на 14,5%), плодоовощных консервов (–9,8%), фруктовых соков (–13,9%), выросло производство более дешевых овощных консервов (на 15%), быстрозамороженных овощей и фруктов.

Мукомольно-крупяная промышленность не сократила производство. Внутри группы товаров произошло изменение структуры: увеличение производства крупы (на 9,3%), сокращение производства хлеба, кондитерских изделий (около 4%), чая (около 15%) кофейных напитков (48%), сахара (14%), преимущественно из импортного сахара-сырца (27%), в отличие от сахара из отечественного сырья – сахарной свеклы (менее чем на 5%). Снижение производства кофейных напитков сопровождалось ростом производства кофе (более чем на 40%).

Производство напитков сократилось более чем на 3%. При этом сокращение коснулось всех групп продуктов – от пивоваренного солода (около 20%), водки и ликероводочных изделий (7,3%) до виноградного вина (0,2%). Исключение составило производство коньяка (рост 27,7%), плодово-ягодных вин (7,3%). Рост производства плодовых вин с учетом их репутации трудно назвать положительным фактом, однако общий объем производства этих вин несуществен.

Анализ показал, что, за некоторым исключением, по всем группам продуктов наблюдается сокращение доли продуктов с более высокой степенью переработки и переход к более дешевым продуктам из отечественного сырья.

### 3.5.3. Изменения в структуре реализации продовольствия

В 2009г. в структуре оборота розничной торговли удельный вес пищевых продуктов, включая напитки, и табачных изделий составил 48,6%, непродовольственных товаров – 51,4% (в 2008 г. – соответственно 46,8 и 53,2%)<sup>1</sup>. Это означает, что в условиях кризиса население тратит основную часть своих средств на приобретение продуктов питания,

<sup>1</sup> [http://www.gks.ru/bgd/free/B09\\_00/IssWWW.exe/Stg/d12/3-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B09_00/IssWWW.exe/Stg/d12/3-1.htm)

что косвенно свидетельствует о сокращении доходов населения или об ожидании сокращения доходов. Динамика реализации продуктов питания приведена в *табл. 47*.

Изменения структуры производства соответствуют изменениям в структуре их реализации. Снижение общего объема реализации мяса и мясопродуктов наблюдается в основном за счет продуктов из мяса, в первую очередь – колбасных изделий, а также консервов. Производство свинины, мяса птицы существенно возросло, аналогично выросла и реализация мяса. Также выросла реализация растительного масла, молочных продуктов, яиц, крупы, свежих овощей (включая картофель), фруктов, что соответствует изменениям в производстве. Снизилась относительно прошлого года реализация (как и производство) животного масла, сахара, кондитерских изделий, чая, соли, муки, хлеба и хлебобулочных изделий. В целом изменение структуры продажи свидетельствует об улучшении продуктового набора (*табл. 48*).

*Таблица 47*

**Реализация продуктов питания**

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009/2008*
Мясо и птица, тыс. т	2865	3896	4490	4804	4910	5152	5523	94,9%
Изделия колбасные, тыс. т	1440	1862	2051	2211	2382	2515	2551	92,5%
Масло животное, тыс. т	388	448	471	476	492	493	508	98%
Масла растительные, тыс. т	571	811	900	1013	1078	1175	1268	104,2%
Яйцо птицы, млрд шт.	21,6	25,6	25,8	28,2	31,3	32,2	33,4	101,8%
Сахар, тыс. т	2623	2932	2736	2984	2924	2980	2950	94,1%
Хлебные продукты, включая макароны и крупу в пересчете, млн т	12,9	13,9	13,6	13,8	14,4	14,5	14,2	98,7%
Картофель, тыс. т	5560	6037	7269	7640	7693	8486	8638	н.д.
Овощи, тыс. т	6228	6429	7606	8062	8804	9499	10335	н.д.
Плоды и ягоды, тыс. т	2567	3183	3533	3982	4416	5008	5568	н.д.

\* За 9 месяцев в сопоставимых ценах.

Источник: Росстат.

*Таблица 48*

**Изменение продажи основных продуктов питания в январе–сентябре 2009 г. в сопоставимых ценах**

Сокращение	К январю – сентябрю 2008 г., %	Увеличение	К январю – сентябрю 2008 г., %
Продукты из мяса	92,5	Мясо домашней птицы	100,1
Рыба и морепродукты	95,0	Растительные масла	104,2
Животные масла	98,0	Молочные продукты	105,8
Сахар	94,1	из них: сыры жирные	107,5
Кондитерские изделия	97,4	консервы молочные сухие, сублимированные	103,7
Чай	96,6	Яйцо птицы	101,8
Соль	94,8	Крупа	101,5
Мука	98,5	Свежие овощи и картофель	106,5
Макаронные изделия	99,7	Свежие фрукты	104,0
Хлеб и хлебобулочные изделия	98,7		

Источник: Росстат.

Цены реализации продовольственных товаров за 2009 г. в целом выросли в России на 4,9%<sup>1</sup>. Это наибольший показатель среди стран Европейского союза (ЕС-27). За Россией идет Польша, рост в которой ниже – 3,4%, Венгрия – 1,3%. В нескольких других странах – в Италии, Люксембурге, Румынии, Швеции – рост составил менее процента. Во всех остальных странах цены в декабре 2009 г. относительно декабря 2008 г. в целом снизились. Рост цен по отдельным продуктам питания приведен в *табл. 49*.

Таблица 49

**Индексы потребительских цен на основные группы продовольственных товаров в декабре 2009 г. к декабрю 2008 г., %**

	Всего	Хлебо-булочные изделия и крупы	Мясо и мясопродукты	Рыба и морепродукты	Молочные изделия, сыры и яйцо	Масла и жиры	Фрукты	Овощи	Сахар, джем, мед, шоколад и конфеты
Российская Федерация	104	103,6	106,2	110,7	99,6	94,1	100,5	99,0	122
Страны Европейского союза (ЕС-27)	99,0	99,5	100,2	99,9	97,7	96,9	98,6	95,4	101,5

Источник: Росстат.

Как видно из таблицы, больше всего подорожали хлебобулочные изделия и крупы, мясо и мясопродукты, рыба и морепродукты, а также сахар. Рост цен на эти продукты определил, очевидно, снижение объемов реализации, которое, в свою очередь, повлияло на снижение объемов их производства. Во всяком случае, сахар и кондитерские изделия, рыба и рыбопродукты, мясо и мясопродукты, хлеб, цены на которые выросли, находятся в графе продуктов, по которым сократилась реализация (*табл. 48*). Производство этих же продуктов претерпело наибольшее сокращение (*табл. 46*). Исключение составляют переработанные и консервированные рыбопродукты. Однако представляется, что делать вывод по имеющейся информации о консервированных рыбопродуктах не совсем корректно, так как в реализацию попадает не только переработанная в стране, но и значительная часть готовой к реализации импортной продукции.

#### 3.5.4. Импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия в кризисный период

По данным Росстата<sup>2</sup>, в объеме товарных ресурсов продовольственных товаров доля импорта в III квартале 2009 г. составила 34%, что соответствует уровню аналогичного периода 2008 г. Вместе с тем импорт основных продовольственных товаров сокращается (*табл. 50*).

В 2009 г. сократился импорт всех продовольственных продуктов, исключая сыры и творог. Наибольшее сокращение коснулось подсолнечного масла (около 61%), сахара-

<sup>1</sup> [http://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d04/ind-z.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/ind-z.htm) Расчеты выполнены по международной классификации COICOP – без учета алкогольных и безалкогольных напитков.

<sup>2</sup> [http://www.gks.ru/bgd/regl/b09\\_01/IssWWW.exe/Stg/d10/2-2-1.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b09_01/IssWWW.exe/Stg/d10/2-2-1.htm)

сырца (около 48%), сухого молока (около 20%), мяса птицы (около 20%), сливочного масла (около 15%).

Таблица 50

**Импорт отдельных продовольственных товаров, в том числе  
для переработки, 2009 г.**

	Мли долл.	В % к 2008 г.
Всего	26 580	85,4
Из них:		
мясо свежее и мороженое	1253	84
мясо птицы свежее и мороженое	851	80,5
рыба свежая и мороженая	705	90,2
молоко и молочная продукция	418	96,7
из них: молоко сухое	57,5	79,9
масло сливочное	93,0	84,6
сыры и творог	261	100,9
овощи	2364	90,2
масло растительное	41,2	38,8
сахар-сырец	1218	51,8

Источник: Росстат.

Сопоставление данных по реализации основных групп продовольственных товаров (табл. 48) с данными об их импорте (табл. 50) позволяет делать вывод о том, что происходит постепенное замещение импортной продукции. Так, реализация продуктов из мяса сократилась на 7,5%, а импорта мяса – на 16%, реализация птицы практически не изменилась и составила 100,1% относительно прошлого года, а ее импорт сократился на 20%. Реализация сахара сократилась на 5,9%, а импорт сахара-сырца – на 48%. Реализация масла растительного выросла на 4,2%, а импорт сократился почти на 61%. По маслу животному реализация сократилась на 2%, а импорт – почти на 15%. Такое различие не может быть вызвано только разницей в ценах – декларируемых в таможене и розничных, поскольку факт замещения подтверждается постепенным снижением доли импорта относительно объемов личного и производственного потребления. Например, за 9 месяцев 2009 г. доля импорта в личном и производственном потреблении по мясу и мясопродуктам составила 32,3%, а в 2008 г. – 34,5%, по молоку – соответственно 16,4 и 18,8%<sup>1</sup>.

Для замещения импорта продуктами собственного производства в настоящее время меньшее значение имеет факт ослабления рубля, так как это ослабление в текущий период времени значительно меньше, чем в прошлый кризис. Большее значение для сокращения импорта растительного масла, мясной продукции имеет рост производства внутри страны. По мясу рост достигнут за счет развития скороспелых отраслей животноводства (птицеводства, свиноводства) в сельскохозяйственных организациях. Для сокращения импорта молочных продуктов важнейшее значение имели принятие Технического регламента на молоко, увеличение импортных пошлин на сухое молоко, рост производства внутри страны.

Замещение импорта продукцией собственного производства имеет ряд ограничений, не связанных с объемом производимой продукции внутри страны. Продукция хозяйств населения, КФХ, большинства сельскохозяйственных организаций нестандартна, невозможно формирование относительно больших партий однородной продукции. Пред-

<sup>1</sup> Рассчитано по материалам Росстата.



приятия общественного питания, магазины сокращают свои издержки и работают с партиями однородных продуктов, прошедших первичную переработку. Например, предприятиям общественного питания нужны полуфабрикаты, ежедневные партии которых идентичны по качественным характеристикам. Аналогичная ситуация с сырьем для производства полуфабрикатов, колбасных изделий, консервной промышленности. Отсутствие стандартной, однородной, частично переработанной продукции не заставит их покупать разнородную продукцию, не прошедшую первичную переработку, у населения, КФХ, сельхозорганизаций. В этой связи необходимо совершенствование связей между производителями отечественной продукции и переработкой, внедрение контрактного механизма, обеспечивающего производство однородной продукции в соответствии с контрактом (обеспечение семенами, технологиями, консультациями, оборудованием в обмен на обязательства закупки продукции). Целесообразна государственная поддержка предприятий переработки, работающих на основе контрактов с сельхозпроизводителями, аналогичная поддержке сельхозтоваропроизводителей.

### 3.5.5. Изменение аграрной политики в условиях кризиса

Важнейшим шагом в развитии аграрной политики и совершенствовании поддержки сельского развития стало принятие Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (далее – Госпрограмма), утвержденной постановлением правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446.

В связи с мировым финансовым кризисом Госпрограмма в 2009 г. подверглась коррекции. Для выполнения показателей Госпрограммы, а также в рамках антикризисного плана правительства, из федерального бюджета на поддержку агропромышленного комплекса выделено 183 млрд руб., что на 30% больше, чем в 2008 г.

Непосредственно в рамках антикризисного плана в АПК было дополнительно направлено 87 млрд руб.<sup>1</sup> Эти средства были использованы на следующие цели:

- увеличение уставного капитала ОАО «Россельхозбанк» – 45 млрд руб.;
- увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» – 25 млрд руб.;
- субсидии на уплату процентов по кредитам – 17 млрд руб.

Таким образом, если в 2008 г. 54% бюджетных средств в рамках Госпрограммы направлялось на мероприятия по достижению финансовой устойчивости сельского хозяйства, то во время кризиса более приоритетным стало пополнение уставных капиталов ОАО «Россельхозбанк» и ОАО «Росагролизинг» – 36% (рис. 46). При этом доля финансирования такого важного направления, как «Устойчивое развитие сельской местности», включающее развитие социальной инфраструктуры села, по сравнению с 2008 г. существенно сократилось (с 20 до 8%).

По предварительным данным Минсельхоза России, финансирование Госпрограммы в 2009 г. по большинству показателей было выполнено (табл. 51), а по некоторым направлениям (субсидирование элитного семеноводства, компенсация части затрат по страхованию урожая, субсидирование процентных ставок по кредитам) даже превысило запланированный объем. Напротив, финансирование мероприятий по поддержке производства рапса и льна было существенно сокращено.

<sup>1</sup> Из выступления министра сельского хозяйства Е.Б. Скрынник на заседании Совета Федерации в ноябре 2009 г.

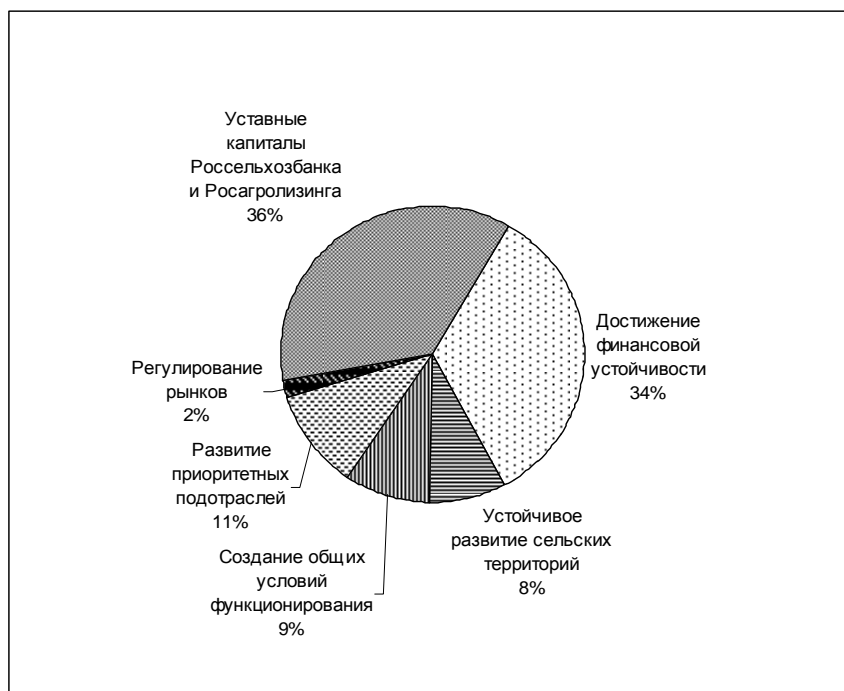


Рис. 46. Удельный вес расходов по направлениям Госпрограммы в 2009 г.

Таблица 51

Сведения об основных параметрах реализации Госпрограммы на 1 января 2010 г.

Наименование направления	Плановое значение на год	Финансирование из федерального бюджета, тыс. руб.	
		план	факт
1	2	3	4
<b>1. Показатели эффективности</b>			
1.1. Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий к предыдущему году (в сопоставимых ценах), %	98,3	X	X
1.4. Индекс физического объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства, %	82,0	X	X
1.5. Располагаемые ресурсы домашних хозяйств в сельской местности на одного члена хозяйства в месяц, руб.	8 928,0	X	X
1.6. Доля российского производства в формировании ресурсов, %			
1.6.1. мяса и мясопродуктов	63,5	X	X
1.6.2. молока и молокопродуктов	79,2	X	X
<b>2. Направление «Устойчивое развитие сельских территорий»</b>			
2.1. Введение в действие жилых домов для граждан, проживающих в сельской местности – всего, тыс. кв.м.	1 050	X	X
2.1.1. в том числе для молодых семей и молодых специалистов, тыс. кв.м	540	X	X
2.4. Финансирование мероприятий по повышению уровня развития социальной инфраструктуры и инженерного обустройства сельских поселений	X	8 117 800	8 099 707
<b>3. Направление «Создание общих условий функционирования сельского хозяйства»</b>			
3.1. Предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота сельскохозяйственных угодий, тыс. га	850	X	X
3.3. Субсидии сельхозтоваропроизводителям на приобретение минеральных удобрений	X	9 690 000	9 690 000

*Продолжение таблицы 51*

1	2	3	4
<b>4. Направление «Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства»</b>			
4.1. Развитие животноводства			
4.1.1. Производство скота и птицы на убой (в живом весе), тыс. т	9 520	X	X
4.1.2. Производство молока, тыс. т	32 600	X	X
4.1.5. Субсидии на поддержку племенного скота	X	5 577 200	4 835 885
4.1.6. Поставка племенного скота Росагролизингу, тыс. голов	30 000	X	X
4.1.7. Поставка Росагролизингу оборудования для животноводства, тыс. ското-мест	65 000	X	X
4.2. Развитие растениеводства			
4.2.2. Субсидирование мер по поддержке элитного семеноводства	X	484 900	550 898
4.2.5. Финансирование мероприятий по поддержке сельхозтоваропроизводителей в районах Крайнего Севера	X	400 000	375 171
4.2.8. Финансирование мероприятий по развитию производства льна	X	587 151	152 162
4.2.11. Финансирование мероприятий по производству рапса	X	613 350	132 189
4.2.14. Финансирование мероприятий по закладке многолетних насаждений	X	884 430	789 547
<b>5. Направление «Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства»</b>			
5.1. Объем субсидируемых краткосрочных кредитов (займов)	149 400 000	X	X
5.2. Субсидирование процентных ставок по краткосрочным кредитам (займам)	X	14 900 000	16 647 275
5.3. Объем субсидируемых инвестиционных кредитов до 8 лет	91 700 000	X	X
5.4. Субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам до 10 лет	X	40 813 252	41 318 480
5.5. Объем субсидируемых кредитов, привлеченных малыми формами хозяйствования	35 000 000	X	X
5.6. Субсидирование процентных ставок по кредитам (займам) МФХ	X	6 027 200	5 984 171
5.7. Приобретение тракторов всеми формами хозяйствования, шт.	29 000	X	X
5.8. Приобретение комбайнов зерноуборочных, шт.	9 000	X	X
5.9. Приобретение комбайнов кормоуборочных, шт.	3 500	X	X
5.10. Удельный вес застрахованных посевных площадей в общей посевной площади, %	29	X	X
5.11. Субсидии на компенсацию части затрат по страхованию урожая	X	2 000 000	2 494 862
<b>ИТОГО</b>	<b>X</b>	<b>90 719 283</b>	<b>99 679 271</b>

*Источник:* Минсельхоз России.

Кредитный портфель отрасли составил более 300 млрд руб., из них вновь привлеченных краткосрочных кредитов 235,4 млрд руб., инвестиционных – 95 млрд руб., кредитов малым формам хозяйствования – 41,3 млрд руб. (рис. 47). В 2009 г. сельхозпроизводители охотнее брали краткосрочные кредиты, т.к. инвестиционные в условиях неопределённости брать опасались.

Основным кредитором сельхозтоваропроизводителей выступает ОАО «Россельхозбанк» – им было выдано 207 млрд руб. кредитных ресурсов (43% от всех). За весь период своей работы с момента создания в 2000 г. ОАО «Россельхозбанк» предоставило кредитов предприятиям АПК и сельскому населению страны на сумму 859 млрд руб., сформировало вторую по величине в России сеть территориальных подразделений, включающую 78 региональных филиалов и 1414 дополнительных офисов.

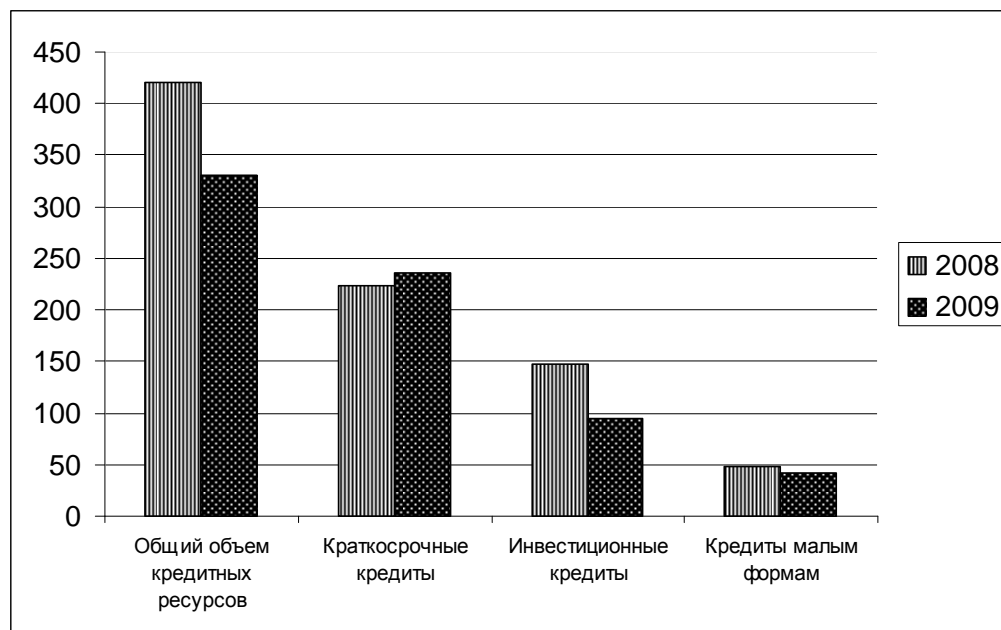


Рис. 47. Кредитный портфель АПК за 2008 и 2009 гг., млрд руб.

В целях дополнительной поддержки отрасли приняты постановления правительства о пролонгации кредитов с субсидированием процентной ставки:

краткосрочных – на 6 месяцев;

инвестиционных – на 3 года (т.е. максимальный срок по инвестиционным кредитам продлен с 8 до 11 лет).

Из-за кризиса спрос на технику значительно снизился. В конце 2008 г. – начале 2009 г. приобретение техники сельскохозяйственными товаропроизводителями сократилось в 4–5 раз.

К концу 2009 г. ситуация улучшилась: на полученные средства федерального бюджета ОАО «Росагролизинг» закупило и передало в хозяйства 15 тыс. единиц российской сельскохозяйственной техники, а также высокопродуктивный племенной скот, были модернизированы ското-места. По предварительным оценкам, в 2009 г. будет приобретено 14 тыс. тракторов (48,3% к плану), 6 тыс. зерноуборочных (66,7%) и 1,5 тыс. кормоуборочных комбайнов (42,9%). По представленной 80 субъектами Российской Федерации информации задания Госпрограммы по обновлению техники будут выполнены в полном объеме только 10 регионами: Воронежской, Тамбовской, Псковской и Астраханской областями, Краснодарским краем, Республиками Башкортостан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия и Саха (Якутия), Еврейской АО. Сроки лизинга техники и оборудования были увеличены до 15 лет, на 12 месяцев продлены сроки оплаты авансов.

Главными причинами снижения инвестиционной активности и падения темпов приобретения техники являются снижение цен на основные виды сельскохозяйственной продукции – зерно и молоко, низкая рентабельность в отрасли, повышение цен на сельскохозяйственную технику (трактора, комбайны, оборудование для животноводства), уменьшение объемов финансирования мероприятий программы из региональных

бюджетов из-за недостатка средств, а также снижение доступности кредитов, закредитованность хозяйств, отсутствие залоговой базы и засуха в 15 регионах.

Правительственной комиссией по системообразующим организациям было отобрано 37 предприятий агропромышленного комплекса для предоставления государственных гарантий на сумму 45 млрд руб., из них 7 предприятий уже получили гарантии на сумму 17,5 млрд руб.

Таким образом, в 2009 г. продолжалась политика преимущественной поддержки монополистов, включая Россельхозбанк и Росагролизинг.

Бюджет на поддержку малых форм хозяйствования за счет средств Госпрограммы, напротив, сократился с 4,4% в 2008 г. до 3% в 2009 г. Удельный вес малых форм хозяйствования в субсидиях на кредиты упал с 10% в 2008 г. до 7% в 2009 г., при этом доля крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств в производстве сельскохозяйственной продукции по-прежнему составляет более 50% общего объема сельхозпродукции, в том числе свыше 50% мяса и молока, 88% – выращиваемого картофеля и 78% – овощей.

Объем субсидируемых кредитов и займов малым формам хозяйствования в 2009 г. достиг 94,3 млрд руб. (табл. 52). По сравнению с 2008 г. объем вновь привлеченных кредитов и займов уменьшился на 7 млрд руб. для всех форм, кроме потребительских кооперативов по снабжению, реализации, заготовке и переработке сельскохозяйственной продукции. Основными заемщиками выступают владельцы личных подсобных хозяйств – с начала реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» им было выдано 450 тыс. кредитов на сумму более 60 млрд руб. (54,6% от кредитов, выданных малым формам).

Таблица 52

**Информация об объеме субсидируемых и полученных малыми формами хозяйствования кредитов и займов в 2009 г., млн руб.**

	Всего	ЛПХ	КФХ	Сельскохозяйственным потребительским кооперативам (без кредитных)
Субсидируемые кредиты, полученные в кредитных организациях	93387	60157	26853	6377
Субсидируемые займы сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов	2242,4	1136,1	798,1	308
Всего субсидируемых кредитов и займов	94316	61293	27651	6685
Кредиты и займы, привлеченные в 2008 г.	48 256	26 231	18 038	3 987
Кредиты и займы, привлеченные в 2009 г.	41 384	22 634	14 693	4 057
%, 2009	100	54,6	35,5	9,9

Источник: Минсельхоз России.

Существенным ограничением участия малых форм хозяйствования в программе субсидирования стала длительная и сложная процедура оформления кредитов (особенно с учетом транзакционных издержек, т.е. транспортных расходов и потери времени), а также отсутствие залога или его недостаточность. По данным ежегодного социологического и экспертного исследования реализации Госпрограммы, в 2009 г. с момента обращения в банк до получения кредита в среднем респондентам требовался месяц. В связи с описанными трудностями субсидии получил только каждый третий из обратившихся фермеров и лишь 15% владельцев личных подсобных хозяйств.

Слабыми темпами развивалась и сельскохозяйственная кооперация. По данным субъектов Российской Федерации, на 1 января 2010 г. в целом по России зарегистрировано 5905 сельскохозяйственных потребительских кооперативов, в том числе 1912 кредитных, 1126 перерабатывающих, 2867 снабженческо-сбытовых. Однако поддержка, оказываемая кооперативам, совершенно недостаточна. Главной проблемой российской системы сельской кредитной кооперации всегда являлся недостаток оборотных средств для предоставления займов своим членам, и она в Госпрограмме никоим образом не решается. Попытка решить эту проблему делалась в рамках Приоритетного национального проекта «Развитие АПК», когда Россельхозбанк входил своим капиталом в паевой фонд избранных кооперативов в качестве ассоциированного члена. Но эта практика не получила повсеместного распространения (по статистике Россельхозбанка, за 3 года реализации национального проекта и Госпрограммы был произведен вклад в паевой фонд 85 СКПК из 26 регионов). Другим вариантом может стать субсидирование 100% ставки рефинансирования Банка России из средств федерального бюджета по долгосрочным (до 30 лет) кредитам и займам на пополнение фонда финансовой взаимопомощи кредитного кооператива третьего (федерального) уровня. Кредитным кооперативам второго (регионального) уровня целесообразно предусмотреть субсидирование из федерального бюджета не менее 50% затрат на погашение процентов по кредитам и займам при условии софинансирования из бюджета субъекта РФ 50% ставки рефинансирования Банка России.

В свою очередь, некредитные кооперативы, кроме субсидирования процентной ставки, нуждаются в инвестиционных кредитах для покупки техники и оборудования. Во многих регионах (Саратовская, Астраханская области, Чувашская Республика, Краснодарский край) поддержка сельскохозяйственной кооперации осуществляется за счет бюджета субъекта РФ по программе развития малого и среднего предпринимательства в рамках соглашения с Минэкономразвития России.

Развитие малого бизнеса могло бы смягчить острые последствия экономического кризиса и расширить сферу приложения труда в сельской местности, однако антикризисные меры были направлены в основном на поддержку крупных системообразующих аграрных предприятий, Россельхозбанка и Росагролизинга.

### 3.5.6. Положение отдельных продовольственных рынков

#### ***Рынок зерна***

##### **Основные тенденции**

Комбинация двух факторов – низкие цены на зерно и кредитный кризис – оказали негативное воздействие на рынок.

Урожай зерновых в России второй год подряд демонстрирует исторически высокие показатели и значительно превышает потребности внутреннего рынка. В 2008 г. было собрано 108,2 млн т, а в 2009 г. чистый вес урожая, по предварительным оценкам, составил около 97 млн т (*табл. 53*). С учетом исключительно высоких переходящих остатков в размере 19,7 млн т сформировались рекордно высокие ресурсы зерна на начало сезона 2009/2010 (*табл. 54*). Внутреннее потребление пшеницы в России не превышает 77 млн т. Получается, что в последние два года предложение примерно на 40% превышает спрос. В новом сезоне 2009/2010 производство превысит внутреннее потребление

на 20 млн т, а избыток зерна на рынке с учетом переходящих запасов составит около 40 млн т.

Таблица 53

**Валовой сбор зерновых в 2002–2009 гг. (тыс. т в весе после доработки)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Оценка 2009
Зерно	86612	67199	78092	78187	78625	81796	108179,0	96300–98000
в том числе:								
пшеница	50609	34104	45413	47698	45006	49390	63765,1	60500–61500
ячмень	18739	17968	17180	15791	18093	15663	23149	17600–18150
кукуруза	1563	2113	3516	3211	3669	3953	6682,3	3900–4100

Источник: СовЭкон.

Таблица 54

**Оценка баланса спроса – предложения зерновых в 2008/2009 и прогноз на 2009/2010 (млн т)**

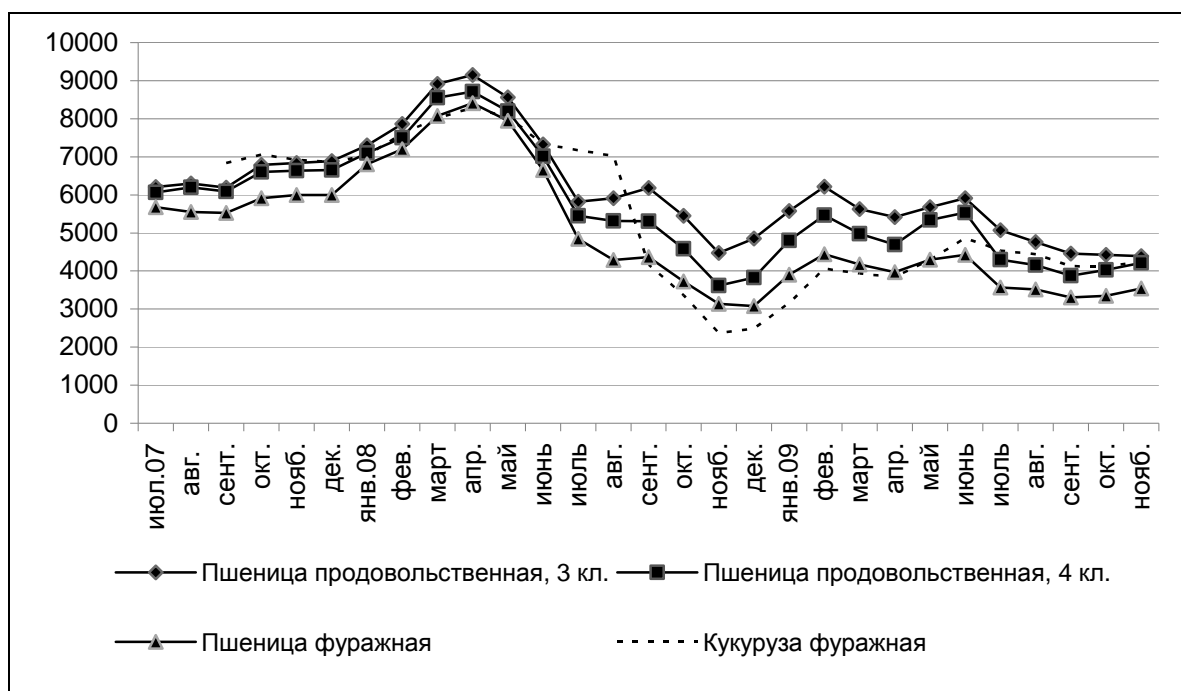
	2007/2008	2008/2009	2009/2010 (прогноз на ноябрь)
Предложение (ресурсы)			
Запасы на начало сезона	8,3	7,85	19,65
В том числе интервенционные запасы	1,45	0,2	8,25
рыночные запасы	6,85	7,65	11,4
Производство	81,8	108,2	97,0
Импорт*	1,1	0,6	0,45
Всего	91,2	116,65	117,1
Потребление			
Внутреннее потребление	70,0	73,5	77,0
Экспорт*	13,35	23,5	19,5–21,5
Всего	83,35	97,0	96,5–98,5
Интервенционные закупки	–	8,05	2,0–2,5
Запасы на конец сезона	7,85	19,65	19,6–20,6
В том числе интервенционные запасы	0,2	8,25	9,3–10,3
рыночные запасы	7,65	11,4	9,3–11,3

\* Включая муку в пересчете на зерно.

Источник: СовЭкон.

Превышение предложения зерна над внутренним спросом – один из факторов, который давит на рыночные цены. В 2008–2009 гг. внутренние цены на зерновые находились на низком уровне по сравнению с динамикой прошлых лет. В октябре 2009 г. цена продовольственной пшеницы 3-го класса (EXW Северный Кавказ) составляла 4425 руб./т с НДС, в 2008 г. – 5450 руб./т, в 2007 г. – 6785 руб./т (рис. 48). В этих условиях поддержку ценам могли бы оказать государственные закупки или экспорт.

В сезоне 2008/2009 в интервенционный фонд зерна было закуплено около 8 млн т на сумму 38,58 млрд руб. (табл. 54). В текущем сезоне на госзакупки выделено 9,5 млрд руб., по оценкам, объемы закупок не превысят 2,5 млн т. Это очень мало по сравнению с избытком в 40 млн т. Таким образом, в сезоне 2009/2010 госзакупки зерна из-за своих скромных объемов, очевидно, не приведут к повышению внутренних цен.



Источник: Совэкон.

Рис. 48. Среднемесячные цены на пшеницу и кукурузу (EXW Северный Кавказ), руб./т с НДС

Что касается экспорта зерна, то в 2009 г. он был ограничен по ряду причин: из-за перенасыщения мировых рынков, по-прежнему нерешенных проблем с логистикой российского зернового рынка и ужесточением требований мировых импортеров пшеницы к качеству зерна.

На мировом рынке в 2008–2009 гг. доминировала тенденция сокращения спроса под влиянием глобального кризиса потребления зерновых, что привело к росту мировых переходящих запасов и усилению их давления на мировые цены (табл. 55, рис. 49). В 2008/2009 мировой рынок характеризовался высоким уровнем производства пшеницы (682,8 млн т), при этом потребление пшеницы в мире не превысило 639,3 млн т. По прогнозу Минсельхоза США (USDA), мировой рынок пшеницы не только войдет в сезон 2009/2010 с более высоким предложением, но и завершит сезон с более высокими переходящими запасами (табл. 55). Это означает, что степень насыщения мирового рынка в новом сезоне 2009/2010 останется высокой и будет препятствовать укреплению мировых цен. В этих условиях конкуренция между странами, поставляющими зерно на мировой рынок, возрастет.

В 2008/2009 на фоне низких мировых и внутренних цен конкурентоспособность российского экспорта поддерживалась девальвацией курса рубля. В результате было вывезено около 18 млн т пшеницы. В 2009/2010 поддержка экспорта за счет ослабления курса рубля маловероятна.

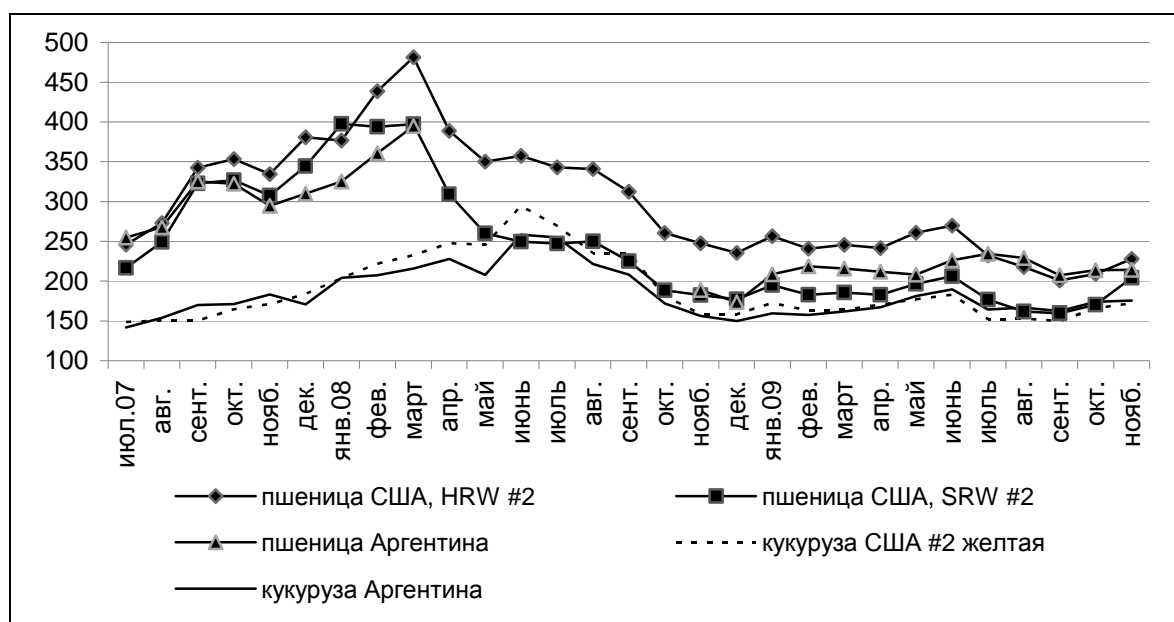


Таблица 55

Мировое предложение и потребление пшеницы (млн т)

	Производство	Торговля	Потребление на корм	Потребление, всего	Запасы на конец года
2006/2007	595,7	115,6	105,9	615,6	127,5
2007/2008	610,7	116,4	96,3	617,0	121,3
2008/2009	682,8	142,6	112,7	639,3	164,7
2009/2010 (прогноз)	671,9	124,5	111,9	648,3	188,3

Источник: МСХ США.



Источник: ФАО.

Рис. 49. Мировые цены на пшеницу и кукурузу, долл./т (ФОб)

Кроме того, экспортная активность российских трейдеров ограничена нерешенными проблемами с инфраструктурой рынка. Первая проблема связана с транспортировкой зерна: ростом железнодорожных тарифов и дефицитом вагонов. Зерно на экспорт в основном поставляется через порт Новороссийск из южных регионов России. В то время как перевозка урожая из Сибири или Алтая, которые дают высокие урожаи зерна, экономически нецелесообразна из-за высоких транспортных расходов.

Следующая проблема – нехватка элеваторов. В сезоне 2009/2010 высокие объемы производства в сочетании с высокими переходящими остатками зерна обострят проблему хранения зерна. Кроме того, элеваторные предприятия предпочитают не участвовать в программах по госзакупкам, поскольку, как показывает практика, государство задерживает выплаты средств за хранящиеся на элеваторах резервы.

Таким образом, вся инфраструктура рынка (от хранения до транспортировки) требует перестройки в соответствии с потенциальными возможностями страны по экспорту зерна. В противном случае российский экспорт зерна может быть неконкурентоспособ-

ным из-за высоких логистических издержек. В настоящее время разрабатывается программа развития инфраструктуры и логистического обеспечения продовольственного рынка России, направленная на расширение возможностей по хранению и сбыту сельскохозяйственной продукции.

Переизбыток предложения зерна на мировом рынке обострил проблему его качества. Ограниченные рынки и высокая конкуренция позволяют покупателям выдвигать жесткие требования по качеству зерна, в том числе и по степени поражения его клопом-черепашкой. Так, Египет, который в 2008/2009 закупил 27% всего российского экспорта пшеницы, выдвинул более жесткие требования по степени поражения зерна этим вредителем. Среди всех регионов Юга России таким требованиям соответствует только пшеница, выращиваемая в Краснодарском крае. Низкое предложение пшеницы соответствующего качества на Юге России может привести к расширению границы экспортных закупок до Западной Сибири, где отсутствуют проблемы с клопом. Это неизбежно потянет за собой необходимость решения проблемы с логистикой рынка, о которой было сказано выше.

Очевидно, что в следующем году проблема с качеством зерна обострится еще больше. Дефицит финансовых ресурсов, ставший следствием экономического кризиса, ограничил возможности для применения средств защиты растений, а также для внесения достаточного количества удобрений, покупки техники и других материальных ресурсов.

В условиях жесткой конкуренции на мировом рынке встает вопрос о расширении географии экспорта и поиске новых рынков.

### *Государственное регулирование*

В настоящее время государственное вмешательство на рынке зерна ограничивается интервенционными закупками, которые, однако, как предполагается, окажутся слабой поддержкой для рынка в текущем году. Наблюдающееся «проседание» зернового рынка требует дополнительных мер со стороны государства для его стабилизации. Как отмечено выше, необходимо расширять экспорт: совершенствовать инфраструктуру, развивать новые наиболее привлекательные рынки сбыта, повышать конкурентоспособность российского зерна по качеству.

В целях развития элеваторных мощностей, транспортной и портовой инфраструктуры внутреннего рынка зерна, а также увеличения экспортного зернового потенциала создано ОАО «Объединенная зерновая компания», стопроцентно принадлежащее государству. Компания создана на базе акционированного в 2008 г. ФГУП «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка» при Минсельхозе. С 1997 г. ФГУП исполнял функции госагента по проведению государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия. В уставный капитал ОЗК будут внесены активы 31 АО в 19 регионах, размер участия в них государства составляет не менее 25%. Среди наиболее привлекательных активов в 19 регионах: Новороссийский комбинат, 6 элеваторов, 3 портовых зерновых терминала в Новороссийском, Ейском и Калининградском портах. Суммарная емкость единовременного хранения зерна ОЗК составит более 3 млн т.

Компания будет выступать от лица России как крупнейший экспортер зерна, участник международных тендеров, поставщик зерна в рамках международных гуманитар-

ных программ. Компания займется строительством зерновых элеваторов и портовых экспортных терминалов. Предусматривается создание собственного вагонного парка для перевозки зерна по железной дороге.

В настоящее время готовится проект стратегии ОЗК. Уже в будущем году компания планирует экспортировать около 4 млн т зерна (скорее всего, это будет зерно интервенционных запасов), а к 2015 г. ОЗК собирается стать одним из лидеров экспорта зерновых и поставлять на внешний рынок до 15 млн т зерна.

С одной стороны, данный проект может быть вполне полезным для рынка. Поставки на экспорт интервенционного зерна, которое в этом году осело в запасах тяжким грузом для рынка нового сезона, разгрузит элеваторы, мощности которых и без того ограничены. Положительным моментом было бы налаживание торговых связей с новыми странами – импортерами российского зерна, поскольку рассчитывать на экспансию в новые страны традиционным российским трейдерам пока не приходится. Однако в том случае, если госкомпания начнет работу на уже освоенных рынках, она составит серьезную конкуренцию экспортным поставкам частного бизнеса.

### *Рынок молока*

#### **Основные тенденции**

Влияние экономического кризиса в секторе совпало со снижением закупочных цен на молоко, что еще больше усугубило положение молочных ферм.

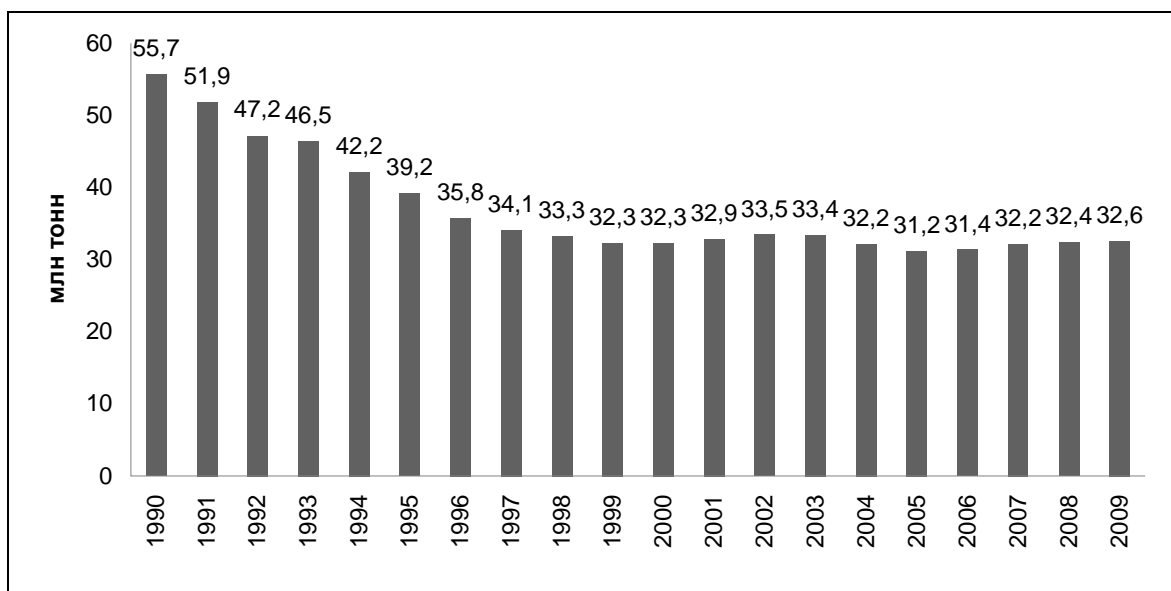
В последние годы существенное влияние на молочный рынок оказали значительные колебания цен реализации сырого молока. Если в 2007 г. – начале 2008 г. наблюдался их резкий рост, то затем рынок столкнулся с падением закупочных цен на молоко. При этом стоимость молочных продуктов в рознице росла. Это негативно сказалось на состоянии потребительского спроса, который также был подорван падением реальных доходов населения в условиях кризиса. Для стабилизации ситуации на молочном рынке был введен ряд мер государственного регулирования, направленных на ограничение импорта молочной продукции и стимулирование потребительского спроса. Это способствовало некоторому восстановлению цены на сырое молоко.

После кризиса 1998 г., когда в российское сельское хозяйство пошли активные инвестиции и наметились первые шаги в интенсификации молочного животноводства, темпы падения производства на молочных фермах снизились.

В 2006–2007 гг. падение в объемах производства молока и численности поголовья коров было приостановлено, что связано с успешной реализацией приоритетного национального проекта «Развитие АПК» по направлению «Ускоренное развитие животноводства». Однако в 2008–2009 гг. в связи со снижением закупочных цен на сырое молоко и ухудшением положения сельхозпроизводителей в условиях кризиса сокращение молочного стада возобновилось: поголовье коров во всех категориях хозяйств сократилось с 9,4 млн голов в 2007 г. до 9,1 млн голов в 2008 г. На конец октября 2009 г. численность коров в сельхозорганизациях была на 0,3% ниже аналогичного периода предыдущего года.

За счет роста продуктивности молочного стада положительная динамика в производстве молока все же продолжилась, однако темпы роста упали. В результате в 2008 г. валовые надои молока были лишь на 0,6% выше предыдущего года – 32,4 млн т (в

2007 г. рост составил 2,5%). В 2009 г. производство молока выросло еще на столько же и составило 32,6 млн т (рис. 50).



Источник: Росстат; 2009 г. – Союзмолоко.

Рис. 50. Динамика производства молока в хозяйствах всех категорий в Российской Федерации

В начале 2000-х гг. в молочной промышленности также начался процесс восстановления. С этого момента объем выработки основных видов молочной продукции ежегодно растет. За период с 2000 по 2008 г. наибольший прирост демонстрировало производство жирных сыров (на 94,7%), цельномолочной продукции (на 66,1%), сухих молочных продуктов (на 47,2%), молочных консервов (на 35,9%). Практически не росло производство масла животного, нежирной молочной продукции и мороженого (табл. 56).

В 2008–2009 г. на результатах работы молкомбинатов негативно отразилось снижение потребительского спроса, вызванное падением реальных доходов населения на фоне мирового финансового кризиса: выпуск масла, сыров и цельномолочной продукции продемонстрировал отрицательную динамику. Падение производства сухих молочных продуктов обусловлено снижением спроса на эту продукцию после введения Техрегламента (см. раздел о регулировании рынка).

В последние годы существенное влияние на молочный рынок оказали значительные колебания цен реализации сырого молока. В 2007 г. – начале 2008 г. наблюдался их резкий рост, который достиг пика в марте 2008 г. – 12,8 руб./кг (рис. 51). Однако затем закупочные цены на молочное сырье стали падать. К августу 2009 г. средняя цена на сырое молоко упала до 9,5 руб./кг, что для многих молочных хозяйств не покрывало себестоимости его производства.

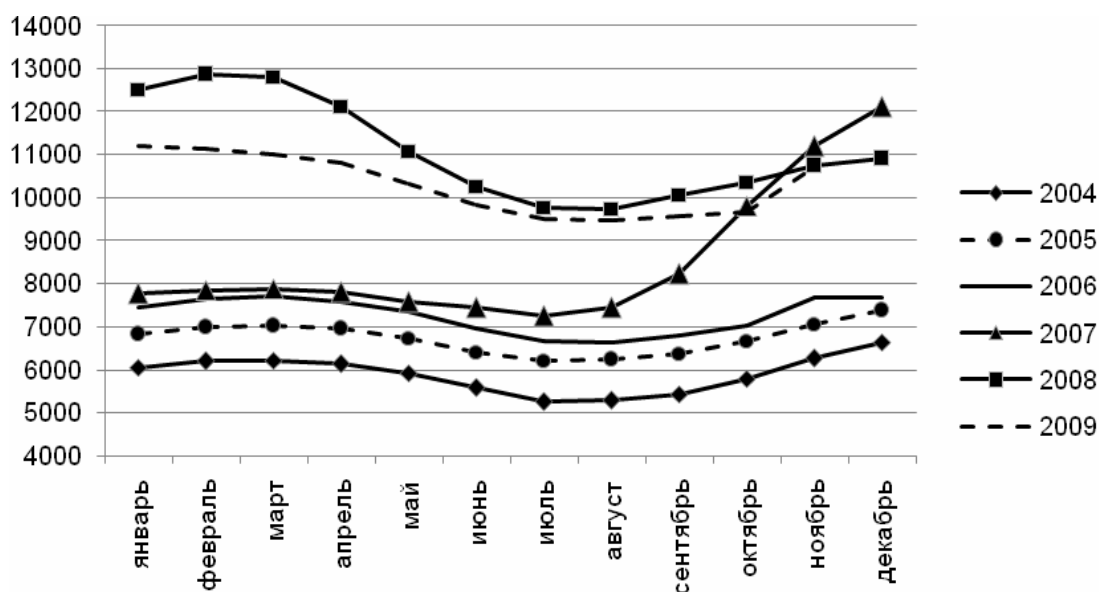
Таблица 56

Производство молочных продуктов, тыс. т

	2000	2005	2006	2007	2008	2008/2000, %	Январь – декабрь 2009	2009/2008, %
Масло животное	267,2	253,9	267,8	272,4	271,8	101,7	231,8	85,2
Сыры жирные, включа- ющая брынзу	220,7	378,3	421	436,6	429,8	194,7	436,1	101,5
Цельномолочная про- дукция в пересчете на молоко	6214,7	9732,6	10020,8	10514,6	10322,7	166,1	10473,7	101,5
Молоко сухое цельное, сливки сухие, смеси сухие	74,5	79,7	75,3	78,8	83,2	111,7	157,8	70,0
СОМ, ЗЦМ, сухая сыворожка	96,7	123,2	135,7	149	142,3	147,2		
Мороженое	346,2	406,5	388,6	382,9	367,7	106,2	277,1*	96,1
Консервы молочные, муб	623	897	833	759	865,4	135,9	536,9*	98,6
Нежирная молочная продукция в пересчете на молоко	534	457,7	523,9	513,9	509,9	95,5	н.д.	н.д.

\* Январь – август 2009 г.

Источник: Росстат.



Источник: Росстат, Союзмолоко.

Рис. 51. Динамика закупочных цен на сырое молоко, руб./т

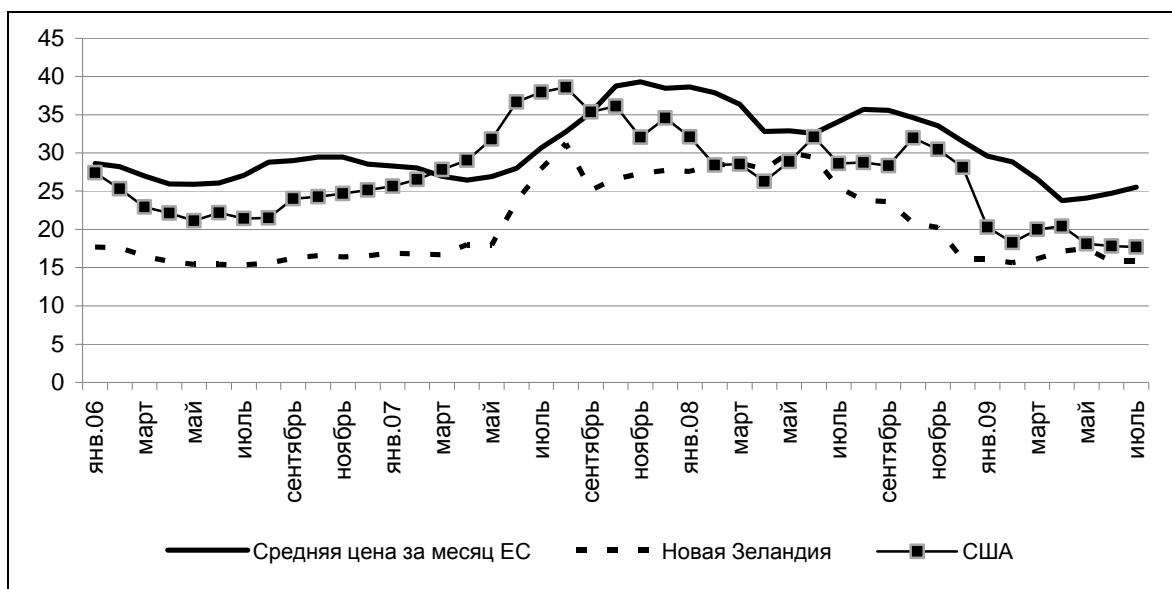
Факторы, сдерживающие возможность увеличения стоимости сырого молока в 2008–2009 гг., носили как внутренний, так и внешний характер. Во-первых, не востребо- ванность сырого молока была связана со снижением спроса на отечественное сухое молоко и с поставками дешевого сухого молока из Белоруссии. При сложившемся соотноше- нии цен на сырое молоко в России и на сухое белорусское молоко отечественные про- изводители экономически не заинтересованы в развитии отечественного производства

сухого молока. При цене на цельное молоко 10–11 руб./кг на производство 1 кг сухого молока нужно потратить как минимум 100–110 руб., в то время как рыночная цена сухого обезжиренного молока из Белоруссии составляет около 70 руб./кг.

Во-вторых, на рынок повлияло введение Технического регламента на молоко и молочную продукцию. Снижение закупочных цен на молоко было связано с падением спроса на него, поскольку переработчики стремились израсходовать закупленное ранее сухое молоко до вступления в силу Федерального закона о Техническом регламенте, который ограничивал использование сухого сырья при производстве молочной продукции. В 2008 г. было импортировано сухого молока на 38% больше, чем в предыдущем году.

В-третьих, распространенная практика замещения переработчиками молока жирами и белками растительного происхождения также имела ограничивающий эффект для спроса на сырое молоко (более подробно см. раздел о регулировании рынка).

В качестве внешнего регулятора рынка выступило падение мировых цен на молоко и молочные продукты, вызванное увеличением объемов мирового производства молока (рис. 52). В связи с этим в 2009 г. в ЕС вновь были введены экспортные субсидии на сыр и масло.



\* ОКБ < 2,5\*104, сомат. кл. < 2,5\*105, содержание жира 4,2%, белка 3,4%.  
Источник: Молочный союз России.

Рис. 52. Динамика закупочных цен на сырое молоко в ЕС, Новой Зеландии и США в 2007–2009 гг., евро/1000 кг\*

В последние годы сельскохозяйственные организации производят около 44–45% сырого молока в стране. В 2005–2007 гг. TOP-100 наиболее крупных и эффективных предприятий по производству молока в России имели поголовье от 800 до 6000 голов<sup>1</sup>. Среди них 63 предприятия имели от 1 тыс. до 2 тыс. коров. Средний уровень рента-

<sup>1</sup> Рейтинги крупных и средних сельскохозяйственных организаций России за 2005–2007 гг. ВИАПИ, 2008.

бельности реализации продукции у крупнейших производителей молока составлял 41,1%, по остальным сельхозорганизациям, занимающимся производством молока в России, – 12,6%. Это подтверждает предположение о том, что крупнейшие производители молока обеспечивают значительно более высокую эффективность продукции, чем остальные хозяйства в секторе. По данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи, большинство из них (88% в 2006 г.) представляют собой небольшие фермы с поголовьем до 500 коров. По оценкам, в хозяйствах со стадом менее 500 голов производство молока переходит грань безубыточности, т.е. становится убыточным. Получается, что в 2008–2009 гг. со снижением закупочных цен на молоко большинство российских хозяйств находились на грани безубыточности и сокращения стада коров.

На фоне снижения закупочных цен на молоко стоимость молочных продуктов в рознице росла. За два года (сентябрь 2007 г. к сентябрю 2009 г.) розничные цены на молочную продукцию выросли в среднем на 30%, что негативно сказалось на состоянии потребительского спроса, который также был подорван падением реальных доходов населения в условиях кризиса.

Положительная динамика потребительского спроса явилась одной из составляющих развития внутреннего рынка в России после 2000 г. (рис. 53). Устойчивое повышение реальных располагаемых доходов населения обеспечивало рост потребления продовольственных товаров. В 2007 г. после значительного роста цен на молочные продукты на мировом, а затем и на отечественном рынке объем душевого потребления молочной продукции в России начал падать. В 2008–2009 гг. в результате снижения покупательной способности населения спрос на молочную продукцию продолжил падение (в 2008 г. – до 228 кг на человека). В 2009 г. падение потребления подстегнула некорректная пиар-кампания по принятию Технического регламента на молоко. В результате у потребителей сложилось устойчивое мнение о ненатуральности представленного на рынке молока (см. раздел о регулировании рынка).

Таким образом, в настоящее время ограниченный потребительский спрос является одним из факторов, сдерживающих развитие молочного рынка в России. Для стимулирования потребления населением молочных продуктов в 2009 г. началась кампания по социальной рекламе молока. На средства государственного бюджета снят видеоролик, который демонстрировался на каналах центрального телевидения. Рекламная кампания направлена на популяризацию молока как товарной категории.

В связи с кризисом доступность кредитных ресурсов для предприятий реального сектора экономики и сельского хозяйства в том числе снизилась, число новых инвестиционных проектов в молочном животноводстве в 2008–2009 гг. сократилось, а реализация уже запущенных проектов в некоторых случаях приостановлена. По данным «Союзмолоко», к середине 2009 г. около 25% заложенных мегаферм (со средней мощностью 1–1,5 тыс. КРС) остались недостроенными.



Источник: Молочный Союз России, Росстат.

Рис. 53. Среднее потребление молока и молочных продуктов (в пересчете на молоко) в РФ, кг в год на человека

### Государственное регулирование

2008–2009 гг. отличались особенно активным регулированием рынка молока и молочной продукции. Для стабилизации ситуации на молочном рынке, обострившейся в условиях кризиса, был предпринят комплекс мер государственной политики, направленных на ограничение импорта молочной продукции, стимулирование спроса на молокопродукты и повышение эффективности молочного производства. В частности, производство молока поддерживается в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. В 2008 г. в качестве дополнительной государственной поддержки отрасли была принята отраслевая целевая программа «Развитие молочного скотоводства и увеличение производства молока в России на 2009–2012 годы». В части таможенного регулирования повышены ставки импортного тарифа на некоторые виды молочной продукции и внесены изменения в баланс Союзного государства с Белоруссией по молоку и молокопродуктам, которые позволяют ограничить импорт дешевой молочной продукции из Белоруссии. В конце 2008 г. вступил в действие Федеральный закон «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», который устанавливает требования к безопасности молока и молочной продукции, к безопасности процессов их производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также к терминологии, упаковке и маркировке молока и молочной продукции. В 2009 г. начала реализовываться программа по социальной рекламе, направленной на увеличение потребления молока населением.

Несмотря на целый ряд мер, которые были приняты государством на молочном рынке, по-прежнему не решены проблемы, связанные с ограниченным потребительским спросом на молочную продукцию, с сезонностью производства сырого молока и отсут-



ствием возможности для участников рынка привлекать долгосрочные кредиты на льготных условиях. Решение обозначенных проблем невозможно без дальнейшей государственной поддержки и регулирования, а также частных инвестиций в сектор, который, обладая потенциальными конкурентными преимуществами на внутреннем рынке, в противном случае не сможет в полной мере реализовать свой потенциал. В сфере государственного регулирования необходимы: разработка соответствующей нормативной базы в области технического регулирования, широкая пропаганда культуры потребления молока и молочных продуктов и соответствующие целевые программы, контроль за поставками молочной продукции из Белоруссии и Украины, предоставление долгосрочных кредитов на развитие молочного скотоводства, решение вопросов земельного законодательства.

В то же время меры по развитию скотоводства, предусмотренные Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг., оказались недостаточными для обеспечения запланированных темпов роста молока.

В целях преодоления отставания в развитии молочного скотоводства разработана отраслевая целевая программа «Развитие молочного скотоводства и увеличение производства молока на 2009–2012 годы». Общий объем финансирования – 30,5 млрд руб., в 2009 г. – 7,4 млрд руб. В рамках программы планируется увеличить производство молока с 32,2 млн т в 2007 г. до 37 млн т в 2012 г.

Мероприятия по программе:

субсидии племязаводам и племрепродукторам (до 30% от издержек: в племенных заводах – 5000 руб. на голову скота, в племенных репродукторах – 4500 руб.);

субсидии племрепродукторам на приобретение семени быков-производителей (30 руб./доза);

субсидии на покупку молодняка КРС (30 руб./кг живой массы);

возмещение части затрат на комбикорм;

интервенции сухого молока<sup>1</sup>.

Целевые показатели программы:

плепоголовье в общей численности КРС – 15%;

приобретение не менее 100 тыс. голов племолодняка в год;

производство – 37 млн т молока к 2012 г.;

средний надой – 4,5 тыс. кг/год.

Таможенно-тарифное регулирование

В 2009 г. все изменения в таможенно-тарифном регулировании импорта молочной продукции были направлены на защиту отечественных производителей молочной отрасли. Повышены ставки ввозных таможенных пошлин на сухое молоко, сливочное масло и отдельные виды сыров.

С марта 2009 г. специфическая составляющая комбинированной ставки ввозной пошлины на сливочное масло и прочие молочные жиры (15%, но не менее 0,22 евро/кг) временно (сроком на 9 месяцев) повышена до 0,35 евро/кг и тем самым приведена в со-

---

<sup>1</sup> Постановлением от 17 октября 2009 г. № 821 перечень видов сельскохозяйственной продукции, в отношении которой могут проводиться государственные закупочные и товарные интервенции, дополнен маслом сливочным, молоком питьевым стерилизованным и сырами (полутвердыми, твердыми и сверхтвердыми).

ответствие с адвалорной составляющей и действующими ценами, возросшими за последние два года. В результате за 7 месяцев 2009 г. импорт сливочного масла сократился на 11,6%. В то же время поставки из Белоруссии, на которую в числе других стран Таможенного союза данное ограничение не распространяется, выросли на 15,4%.

На 9 месяцев увеличена ввозная пошлина на сухие молоко и сливки, а также на молочные консервы – с 15 до 20%. Поскольку более 90% сухого молока поступает в Россию из Белоруссии, в отношении которой действует беспошлинный режим ввоза, данная мера не оказала существенного влияния на динамику цен. Объемы импорта сухого и концентрированного молока по итогам 7 месяцев 2009 г. упали в целом на 23%, из Белоруссии – на 10%.

Размер таможенной пошлины на сыры находился в зависимости от заявленной стоимости, причем самая низкая пошлина распространялась на более дорогие сыры. Так, сыры стоимостью не более 1,65 евро/кг облагались импортной пошлиной 0,7 евро/кг, стоимостью от 1,65 до 2 евро/кг – пошлиной 0,65 евро/кг, стоимостью дороже 2 евро – пошлиной 0,3 евро/кг. Однако рост цен на молочную продукцию за последние два года привел к тому, что практически все сыры можно отнести к тем, которые облагаются минимальной пошлиной. В 2009 г. в отношении твердых видов сыров установлен единый таможенный тариф, не зависящий от заявленной таможенной стоимости, – 15%, но не менее 0,5 евро/кг. В результате этого повышение таможенного тарифа фактически произошло на сыры, входившие ранее в группу дорогих. Доля импорта сыров, на который повышена пошлина, занимает небольшой сегмент рынка – 20–25% (по оценке Молочного союза России). Это с учетом того, что действие пошлины не распространяется на сыры, привезенные из Украины и Белоруссии, которые занимают около 50% всего импорта этой продукции. В связи с этим возникают опасения, что белорусские и украинские конкуренты российских производителей воспользуются ростом пошлины для наращивания своей доли рынка.

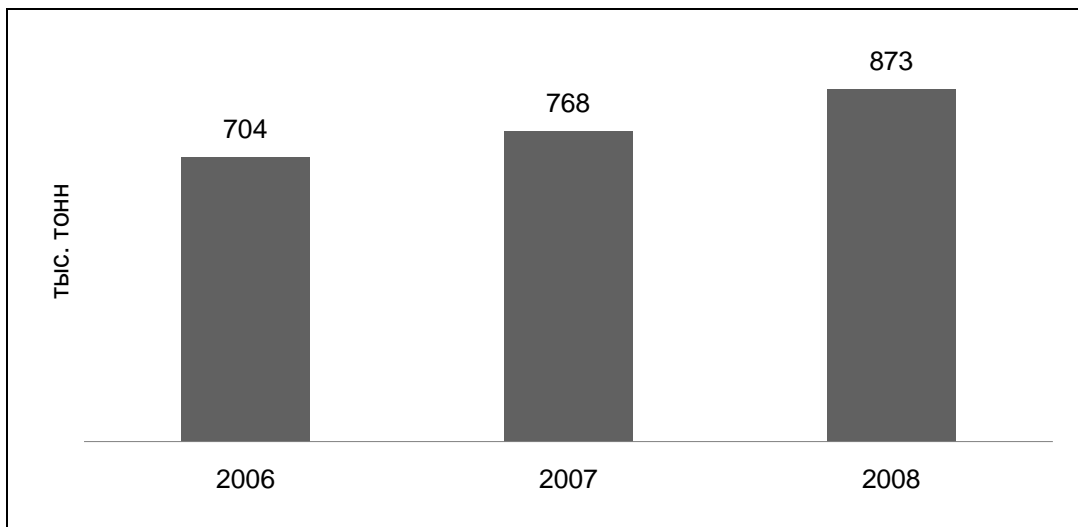
Ограничение на импорт сыров было необходимо, поскольку после сокращения производства сухого молока в 2009 г. невостребованное на эти цели сырое молоко переработчики перерабатывали в сыры. В результате на складах у всех компаний скопился огромный запас этого продукта, который необходимо было реализовать. Однако по указанным выше причинам положительное влияние этой меры на отечественных сыропроизводителей было слишком ограниченным.

В таможенно-тарифном регулировании произошло еще одно важное для молочного рынка изменение – повышены ввозные таможенные пошлины на тропические масла, которые являются заменителями жиров животного происхождения.

В последнее время переработчики молока стали больше использовать для производства своей продукции более дешевые тропические масла (пальмовое, кокосовое, пальмоядровое и др.). По данным Молочного союза, импорт тропического масла за последние 5 лет практически удвоился и достиг в 2008 г. почти 900 тыс. т (рис. 54). Средняя контрактная стоимость 1 кг тропических масел в 2008 г. была почти в 2 раза ниже стоимости сливочного масла (рис. 55). Ценовая конъюнктура на рынке тропических и сливочного масел, сложившаяся на протяжении последних 10 лет, привела к тому, что произошло замещение молочного жира жирами растительного происхождения при производстве пищевых продуктов, в том числе молочносодержащих. Объем замещения молочного жира при производстве пищевых продуктов, в том числе молочносодержа-

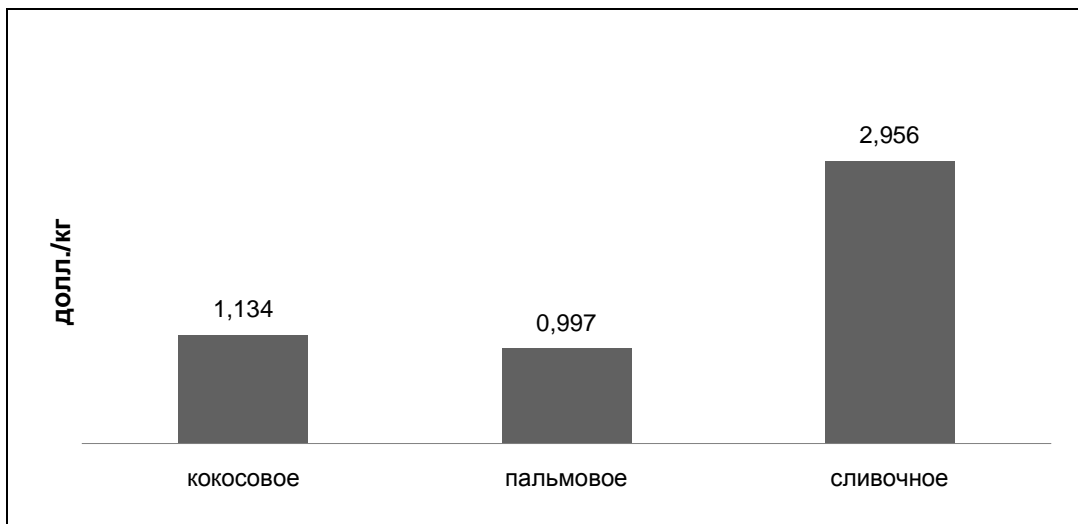
щих, по экспертным оценкам, составлял до 500 тыс. т, что эквивалентно 6,5 млн т молока<sup>1</sup>.

В связи с этим ввозные пошлины на тропические масла были повышены до 10%. Молочная промышленность потребляет лишь часть ввозимых тропических масел. Они используются также кондитерской отраслью, для производства майонеза, продуктов быстрого приготовления, спецжиров, кроме того, тропические масла – основной ингредиент при производстве туалетного мыла. Таким образом, повышение импортных тарифов может привести к росту цен на продукцию этих отраслей.



Источник: Росстат.

Рис. 54. Импорт тропических масел в РФ



Источник: Росстат.

Рис. 55. Фактическая цена на кокосовое, пальмовое и сливочное масло в декабре 2008 г.

<sup>1</sup> По данным Молочного союза.

### Техническое регулирование

Федеральный закон РФ от 12 июня 2008 г. № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию» вступил в действие в декабре 2008 г. Закон предусматривает специальные требования к сырому молоку и продуктам его переработки, разработанные в целях «защиты жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды, предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей». Фактически Техрегламент нацелен на то, чтобы активизировать производство и закупки сырого молока у отечественных производителей и снизить интерес к импортному сухому молоку.

Согласно Техрегламенту продукт, восстановленный из сухого молочного сырья, теперь называется «молочным напитком». Молоко определяется как продукт, произведенный из цельного сырья без каких-либо добавлений к нему или извлечений каких-либо веществ из него. Предполагалось, что в результате введения этого стандарта рынок питьевого молока разделится на два сегмента: сегмент натурального молока и сегмент восстановленного молока, изготовленного с использованием сухого сырья. В результате цены на качественное сырое молоко должны были повыситься. Однако этого не произошло.

В России культура потребления молочного напитка еще не сложилась – российский потребитель привык воспринимать молочную продукцию как естественную и натуральную. С введением нового понятия «молочный напиток» необходимо было дать четкую информацию потребителю о данном продукте. Однако вследствие дискредитации в средствах массовой информации молочного напитка как недостойного для потребления продукта он не нашел своего потребителя. Из-за некорректной пиар-кампании по принятию Технического регламента на молоко у потребителей сложилось устойчивое мнение о ненатуральности представленного на рынке молока, что стало дополнительным фактором снижения спроса на молочную продукцию. Молочный союз России предлагает вместо термина «молочный напиток» ввести в Технический регламент термин «восстановленное молоко», вернув доверие потребителей к этому продукту. Ограничив возможности использования сухого молока в производстве молочной продукции, Техрегламент обострил проблему сезонности производства молока. Ранее для преодоления этой проблемы излишки летнего молока сушились для дальнейшего использования в период осенне-зимнего дефицита сырья. С введением Технического регламента молокоперерабатывающие предприятия снизили объемы закупок сырого молока для его переработки на сухое. В январе – августе 2009 г. производство СЦМ сократилось на 47%, а СОМ – на 30% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года<sup>1</sup>. В результате на рынке образовалось невостребованное молоко-сырье, и вместо ожидаемого роста закупочных цен на сырое молоко в 2009 г. продолжилось их снижение при одновременном росте цен на конечную молочную продукцию. В июне текущего года средняя закупочная цена на сырое молоко достигла своего минимума начиная с октября 2007 г. – 8389 руб./т<sup>2</sup>.

При сокращении производства сухого молока некоторые перерабатывающие комбинаты образовавшиеся в связи с этим излишки сырого молока перерабатывали в сыр. За 8 месяцев 2009 г. его производство выросло на 7,9%<sup>3</sup> по сравнению с предыдущим го-

---

<sup>1</sup> По данным Молочного союза России.

<sup>2</sup> По данным Молочного союза России.

<sup>3</sup> По данным Росстата.

дом. Однако развитию отечественной сырной отрасли препятствовали присутствие дешевого импорта сыров из Белоруссии и Украины, с которыми Россия имеет беспошлинный режим торговли, и субсидированный экспорт в Россию европейских сыров. Как было уже отмечено выше, введенные ограничения на ввоз сыров не смогли в достаточной мере решить эту проблему, что способствовало расширению внутреннего производства сыров и поддержанию спроса и закупочных цен на молоко. Введение Техрегламента должно было не только снизить интерес производителей к сухому молоку, но и ограничить дешевый импорт сухих молочных продуктов из Белоруссии. В последние годы производимое в России сухое молоко не выдерживает ценовой конкуренции с аналогичным белорусским продуктом, производство которого субсидируется. Поэтому многие российские перерабатывающие предприятия предпочитали использовать импортное сырье из Белоруссии.

С марта по декабрь 2009 г. российское правительство повысило импортные пошлины с 15 до 20% на ввоз сухого молока. Однако это ограничение не коснулось стран Таможенного союза, куда также входит Белоруссия. В результате в целом поставки сухой молочной продукции на российский рынок сократились на 12,8% в 1-м полугодии 2009 г. и составили 45 тыс. т. При этом не произошло ожидаемого снижения импорта сухого молока из Белоруссии. Напротив, ввоз белорусской продукции увеличился за этот период на 18,5% и достиг 44,2 тыс. т<sup>1</sup>.

Более того, в связи с введением Техрегламента Белоруссия должна была привести в соответствие с новыми требованиями разрешительную документацию на молочную продукцию. В течение почти полугода после начала действия закона о Техническом регламенте Белоруссия продолжала поставлять молочную продукцию в Россию по документам, не соответствующим новым российским требованиям. В результате в июне 2009 г. Роспотребнадзор более чем на месяц запретил ввоз молочной продукции из Белоруссии, который был возобновлен после гармонизации документов.

Переход самих российских производителей на новые стандарты также заторможен. Необходимые по новому закону изменения технической документации, приобретение нового оборудования для выполнения требований Техрегламента и изготовление новых этикеток требует дополнительных финансовых ресурсов, привлечение которых трудно осуществимо в условиях финансового кризиса.

Недостаточно также нормативной базы для полного внедрения Технического регламента. Не определены еще многие стандарты и методики, в том числе необходимые для того, чтобы осуществлять контроль за соблюдением закона. Например, нет аттестованных методик, позволяющих определять, было ли молоко изготовлено с добавлением сухого молока или нет.

Для реализации Техрегламента в 2008 г. было разработано 4 новых стандарта, в 2009 г. планировалось дополнительно разработать более 30 стандартов.

Таким образом, практика применения Технического регламента на молоко и молочную продукцию показала, что ни рынок, ни существующая в России нормативная база не готовы для полного внедрения закона. Отсутствие необходимой нормативной базы не позволяет вести производственный контроль и контроль в обороте молочной про-

---

<sup>1</sup> По данным Молочного союза России.

дукции. Это не обеспечивает возможности исключения фальсификации и соответствия продукции Техническому регламенту. К тому же сам документ требует доработки.

Введение данного закона, безусловно, необходимо для гармонизации с директивами и регламентами, которые касаются вопросов терминологии и правил этикетирования, применяются в международной практике. Регламент дает возможность сориентировать молочную промышленность на производство натуральных продуктов. И самое главное – применение данного закона должно обеспечить потребителя четкой информацией о том, какой молочный продукт ему предлагается.

### **3.6. Внешняя торговля**

#### **3.6.1. Мировая торговля в условиях глобального кризиса**

В докладе Всемирного банка<sup>1</sup> о перспективах развития мировой экономики, опубликованном в январе 2010 г., говорится, что уровни мирового производства и торговли повысились во второй половине 2009 г. после предшествующего спада. Уверенность значительно укрепилась как в финансовом, так и в реальном секторах, поскольку чрезвычайные меры поддержки позволили предотвратить повторение Великой депрессии. Движущей силой мирового подъема был чрезвычайный объем государственного стимулирования.

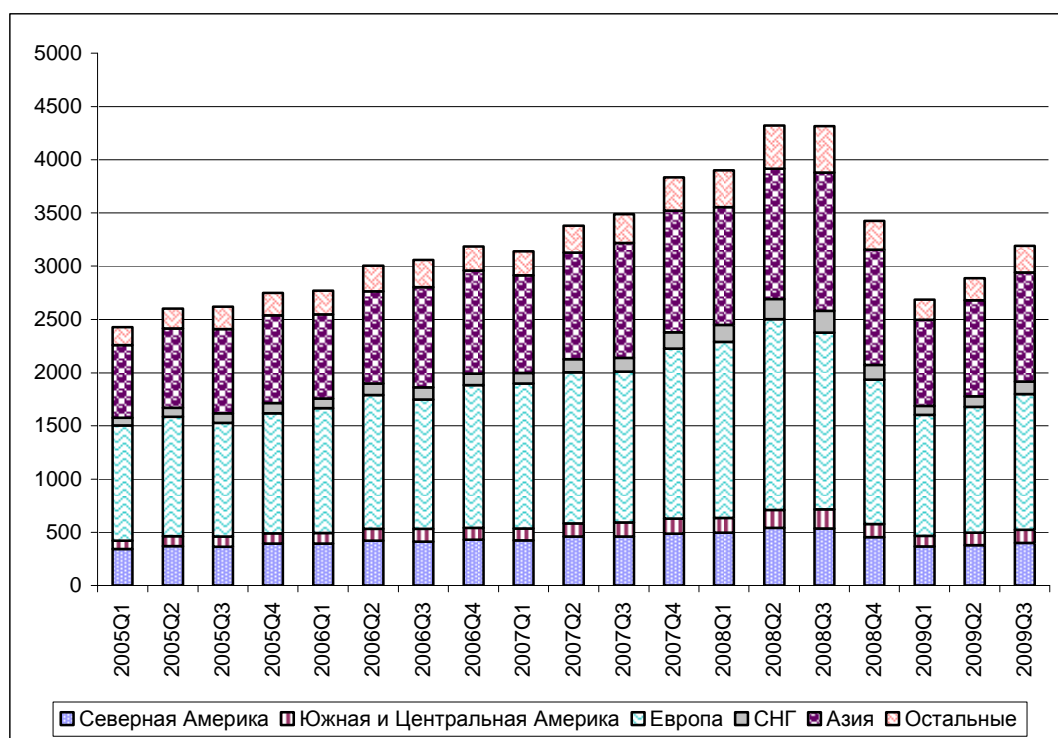
В октябре 2008 г. началось обвальное падение объемов международной торговли, которое продолжалось до конца II квартала 2009 г., причем это случилось синхронно во всех странах. Если рассматривать Европейский союз и еще 10 ведущих мировых экспортеров/импортеров (а это 3/4 мировой торговли), то там экспорт с импортом снизились на 20–30%. Если во II квартале 2008 г. оборот по всем товарным группам рос, то в IV квартале практически всюду наблюдался спад, а в I квартале 2009 г. спад приобрел тотальный характер. После этого обороты начали постепенно расти, но до полного восстановления еще очень далеко.

По данным ВТО, сокращение мирового экспорта началось еще в III квартале 2008 г. (по отношению к предыдущему кварталу), однако на том этапе оно затронуло лишь страны Европы и Северной Америки. В IV квартале сокращение экспорта приобрело повсеместный характер. Общий объем мирового экспорта в IV квартале 2008 г. сократился на 20,7% по сравнению с пиковыми предкризисными значениями II квартала.

В I квартале 2009 г. сокращение мирового экспорта составило 37,9% по отношению к пиковым предкризисным значениям. Однако затем объем экспорта начал восстанавливаться: во II квартале его значение выросло на 7,6% по сравнению с кризисным минимумом I квартала, в III квартале рост составил 10,4% по отношению к предыдущему. Сокращение экспорта не было равномерным: так, максимальное сокращение экспорта (кризисный минимум I квартала 2009 г. по отношению к докризисным максимумам) из стран Северной Америки составило 32%, в Европе – 37, в Азии – 35,2, в Южной Америке – 45,8, а в странах СНГ – 51,5%.

---

<sup>1</sup> <http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2010/Resources/GEP2010-Full-Report.pdf>



Источник: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/quarterly\\_trade\\_e.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/quarterly_trade_e.xls)

Рис. 56. Поквартальная динамика мирового экспорта (млрд долл.)

По прогнозу Всемирного банка, объем мировой торговли после обвала в 2009 г. на 12,3% (по сравнению с предыдущим годом) начнет постепенно восстанавливаться: в 2010 г. прогнозируется прирост на 5,8%, в 2011 г. – на 6,3%.

Таблица 57

Динамика мировой торговли (% к предыдущему году)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>1</sup>	2011 <sup>1</sup>
<b>Мировая торговля товарами и услугами</b>	107,5	109,2	107,2	102,8	87,7	105,8	106,3
Импорт							
Промышленно развитые страны	106,1	107,5	104,5	100,5	87,8	105,5	105,5
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	112,1	114,7	114,5	108,9	86,5	106,5	107,7
Экспорт							
Промышленно развитые страны	105,8	108,4	105,9	101,8	87,9	105,9	105,6
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	111,1	111,0	109,6	104,4	88,3	105,4	107,8

<sup>1</sup> Прогноз.

Источник: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2010/update/01/pdf/0110r.pdf>

3.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта

Мировой кризис привел к резким изменениям в уровне мировых цен на основные товары российского экспорта. Вместе с тем после резкого падения в конце 2008 г. – начале 2009 г. ценовая конъюнктура этих товаров на мировых рынках постепенно улучшалась. Возобновился рост мировых цен на нефть. Средняя цена нефти марки Brent на

мировом рынке в декабре 2009 г. по сравнению с декабрем 2008 г. выросла на 79%. Наиболее интенсивный рост цен пришелся на весенние месяцы – с середины февраля до середины июня, когда цена барреля Brent вновь достигла уровня 70 долл./барр. На протяжении лета и начала осени цены колебались вокруг значения 67 долл./барр., а в конце года вышли на новый уровень – около 75 долл./барр.

Повышение цен на нефть в 2009 г. было обусловлено ожиданиями выхода мировой экономики из финансово-экономического кризиса. Данные о начале выхода ряда ведущих экономик из кризиса, а также устойчивый рост экономики Китая способствовали повышению мирового спроса на нефть. На цены на нефть также повлияла динамика курса американской валюты, поскольку снижение курса доллара к ведущим мировым валютам привело как к удорожанию тех биржевых товаров, цены на которые номинированы в долларах, так и к перетоку части спекулятивных капиталов с валютного на товарный рынок. Кроме того, страны ОПЕК старались придерживаться принятых еще в 2008 г. квот на добычу нефти.

Средняя мировая цена российской нефти марки Urals в 2009 г. стала самой низкой за последние четыре года и составила 60,94 долл./барр., что на 35,3% ниже аналогичного показателя за 2008 г. – 94,16 долл./барр. Самая высокая цена нефти Urals в 2009 г. была зарегистрирована 18 ноября – 78,16 долл./барр. Самое низкое в 2009 г. значение было зарегистрировано по состоянию на 2 января – 39,39 долл./барр. Таким образом, за год цена нефти Urals практически удвоилась.

На рынке нефтепродуктов прослеживались те же тенденции, что и на рынке нефти, однако темпы роста цен на отдельные из них различались. Так, в III квартале по сравнению со II кварталом 2009 г. наиболее существенно подорожал мазут – на 25%, дизельное топливо подорожало на 15%, бензин автомобильный – на 11%. По итогам 2009 г. цены на нефтепродукты, как и цены на нефть, в среднем были в 2 раза ниже, чем в предыдущем году. Наиболее значительно в 2009 г. подешевело дизельное топливо – на 52%, бензин автомобильный подешевел на 37,8%, мазут – на 40%.

Снижение цен на природный газ на рынке Европы, начавшееся в конце 2008 г., в текущем году продолжалось по июль включительно. В августе повышение цен на европейском рынке природного газа возобновилось, однако темпы роста были небольшими (на рынке США снижение цен на природный газ продолжалось вплоть до сентября 2009 г.). В III квартале 2009 г. цены на природный газ в Европе по сравнению с предыдущим кварталом снизились на 15,6% (в предыдущие два квартала – на 24,2 и 31,5% соответственно), относительно III квартала 2008 г. он подешевел на 52,8%. И только в IV квартале 2009 г. наблюдался рост цен на природный газ – на 13% по сравнению с предыдущим кварталом. По итогам 2009 г. по сравнению с 2008 г. цена на природный газ в Европе была ниже на 30,8%.

В сентябре – декабре 2008 г. на мировых рынках произошло резкое снижение цен на металлопродукцию, которое в среднем составило 40–50%. В начале 2009 г. тенденция снижения цен продолжилась, и только с июня – июля 2009 г. наметился некоторый рост мировых цен на металлопродукцию и сырье. Таким образом, мировые цены к концу 2009 г. оставались на низком уровне.

Так, цена на стальной лом после пика в 700 долл./т в июне 2008 г. упала и составила в декабре 2009 г. 300 долл./т (43%). Цены на горячекатаные рулоны упали с 1200 долл./т в июле 2008 г. и составили в декабре 2009 г. 560 долл./т (47%).



Таблица 58

Среднегодовые мировые цены

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Нефть (Brent), долл./барр.	15,9	28,19	24,843	25,022	28,83	37,4	54,38	65,15	72,32	99,53	62,19
Натуральный газ, ры- нок Европы, долл./1 млн БТЕ	2,1876	4,3442	3,9764	3,23	3,86	4,4	6,6	9,03	8,93	12,61	8,72
Бензин, долл./галлон	0,529	0,887	0,7922	0,755	0,891	1,197	1,508	1,81	2,06	2,703	1,68
Медь, долл./т	1539,9	1863,9	1613,6	1592,9	1785,6	2808,2	3606	6851	7119	6970	5150
Алюминий, долл./т	1318,0	1550,0	1444,7	1350,7	1424,7	1693,2	1871	2619	2639	2576	1665
Никель, долл./т	5239,5	8624,0	5966,0	6175,1	9580,8	13757	14692	22038	37230	21108	14655

*Источник:* рассчитано по данным London Metal Exchange (Великобритания, Лондон), Межконтинентальной нефтяной биржи (Лондон), International Monetary Fund (IMF).

Развитие финансового кризиса в начале осени 2008 г. резко сократило спрос основных потребителей на базовые металлы, что, несмотря на искусственное ограничение производства, спровоцировало масштабное снижение цен. Однако появление признаков оживления мировой экономики способствовало росту цен на мировом рынке цветных металлов. Цены на никель и алюминий с начала года выросли в 1,5 раза, на медь – более чем в 2 раза.

Тем не менее на мировом рынке цветных металлов по результатам котировок ЛБМ со сроком поставки «немедленно» цены в течение 2009 г. сохранялись на низком уровне и на конец декабря составили: по алюминию – 2182 долл./т, или 71,1% к цене в июле 2008 г. (когда был достигнут исторический максимум), по меди – 6970 долл./т, или 82,6% к цене марта 2008 г., по никелю – 17 003 долл./т, или 54,3% к цене марта 2008 г.

Ситуация в мировой экономике в целом и общее состояние конъюнктуры мировых товарных рынков также отразились на динамике цен на другие сырьевые товары российского экспорта. В 2009 г. цены на минеральные удобрения, химическое сырье и ряд других товаров были примерно на треть ниже, чем в 2008 г.

Динамика цен на продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье на мировых рынках на протяжении 2009 г. была разнонаправленной. Цены на сахар росли высокими темпами, цены на мясо и растительные жиры в основном повышались, зерновые культуры преимущественно дешевели. В 2009/2010 сельскохозяйственном году ожидается сокращение мирового производства пшеницы, однако уровень ее запасов в основных странах-производителях (Аргентина, Австралия, ЕС, Казахстан, Канада, Россия, США и Украина) останется высоким. Основной причиной этого является снижение мирового спроса относительно его рекордного уровня в 2008/2009 сельскохозяйственном году.

Основной причиной роста цен на мировом рынке сахара был неурожай сахара в Бразилии и Индии, являющихся крупнейшими в мире его производителями. В результате этого мировые запасы сахара значительно сократились, Индия вышла на рынок в качестве нетто-импортера, а экспорт сахара Бразилией ожидается ниже, чем годом ранее, в то время как внутренний спрос на этанол в этой стране продолжает расти. В результате цены на сахар на мировом рынке поднялись до максимума за последние 29 лет.

Таблица 59

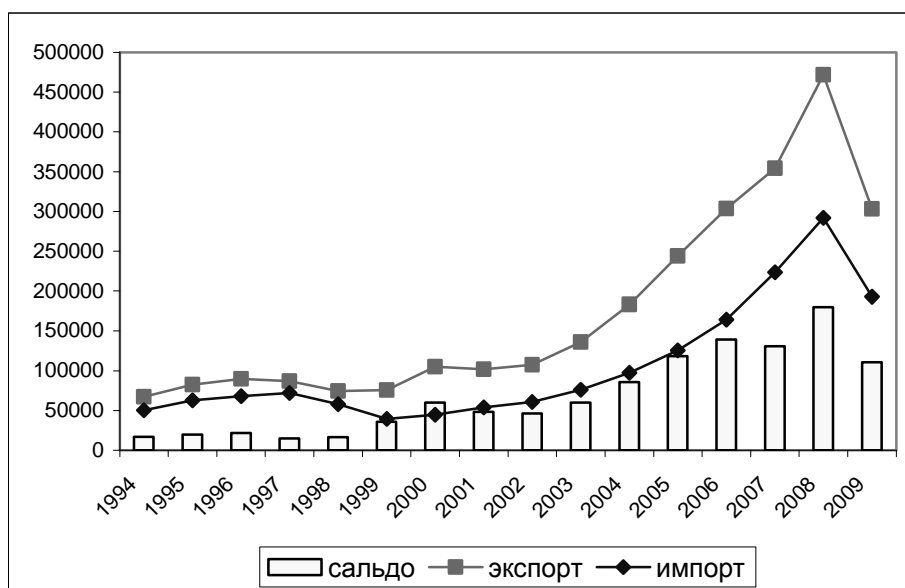
Динамика средних мировых цен на некоторые сельскохозяйственные товары

	2006	2007	2008	2009			
				I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
<i>Пшеница, долл./т</i>							
Канадская, CWRS	216,8	300,4	454,6	321,9	325,5	271,3	283,2
Американская, HRW	192,0	255,2	326,0	231,6	250,3	208,7	205,4
Американская, SRW	159,0	238,6	271,5	187,4	195,6	165,2	195,6
Кукуруза американская, долл./т	122,9	163,0	223,1	166,9	176,0	151,3	167,8
<i>Ячмень, долл./т</i>							
Ячмень, долл./т	117,0	172,0	200,5	116,2	129,4	122,0	145,5
<i>Соя-бобы, долл./кг</i>							
Соя-бобы, долл./кг	268,4	384,0	523,0	393,7	460,3	455,3	439,3
<i>Соевое масло, долл./т</i>							
Соевое масло, долл./т	598,6	881,0	1258	754,7	862,7	857,7	920,3
<i>Рис таиландский, долл./т</i>							
Рис таиландский, долл./т	304,9	326,4	650,1	586,4	552,4	540,1	542,3
<i>Сахар-сырец в США, импортная цена, СИФ Нью-Йорк, ц/кг</i>							
Сахар-сырец в США, импортная цена, СИФ Нью-Йорк, ц/кг	48,76	45,77	46,86	43,8	47,9	57,3	70,5

Источник: World Bank.

3.6.3. Основные показатели российской внешней торговли

В 2009 г. показатели российской внешней торговли (рис. 57) формировались в условиях резкого падения цен на основные товары российского экспорта в начале года, нестабильности международной конъюнктуры и сжатия спроса на внутреннем рынке, оказавшем решающее влияние на динамику импорта. По сравнению с высокими показателями 2008 г. динамика российской внешней торговли в 2009 г. существенно ухудшилась. Внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, составил 495,8 млрд долл., что меньше аналогичного показателя прошлого года на 35,05%. Внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья сократился на 35,15% до 423,7 млрд долл., со странами СНГ – на 34,5% до 72,1 млрд долл. Коэффициент несбалансированности торгового оборота (отношение сальдо торгового баланса к внешнеторговому обороту) снизился в 2009 г. до 22,6% против 23,5% в 2008 г.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 57. Основные показатели российской внешней торговли (млн долл.)

Однако после резкого падения в начале года российская внешняя торговля в 2009 г. находилась в стадии восстановительного роста. В течение всего года динамика ежемесячных показателей внешнеторгового оборота по отношению к предыдущему месяцу была положительной в результате роста цен на товары российского экспорта, а также восстановления внешнего и внутреннего спроса. Так, индекс средних цен экспорта за 9 месяцев 2009 г. составил 62,9%, а за IV квартал 2009 г. – уже 76,0%, в том числе в декабре – 76,9%. Индекс физического объема экспорта также постепенно возрастал и составил за указанные периоды соответственно 92,3, 111,9 и 112,7% (табл. 60).

Таблица 60

### Индексы экспорта товаров

	Январь – сентябрь 2009 г., % к январю–сентябрю 2008 г.		Декабрь 2009 г., % к декабрю 2008 г.		2009 г. в % к 2008 г.	
	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен
Экспорт	92,3	62,9	112,7	76,9	97,0	66,5
в страны дальнего зарубежья	94,1	61,4	108,2	77,8	98,6	65,0
в страны СНГ	82,3	72,2	143,6	72,2	87,9	76,4

Источник: МЭР.

В целом экспорт товаров в 2009 г. сократился по сравнению с 2008 г. на 35,5% и составил 303,98 млрд долл. При этом сокращение экспорта в IV квартале 2008 г. по сравнению с пиковыми значениями предыдущего квартала составило 28,3%, в I квартале 2009 г. экспорт сократился на 41,4% по сравнению с предыдущим кварталом, в целом сокращение экспорта от уровней предкризисного максимума в III квартале 2008 г. до кризисного минимума в I квартале 2009 г. составило 58%. Однако последующее улучшение ситуации привело к тому, что стоимостной объем экспорта в IV квартале 2009 г. (оценка платежного баланса) увеличился на 65% по сравнению со значениями I квартала.

Аналогичную динамику демонстрировал и импорт. Его объем в стоимостном выражении в I квартале 2009 г. сократился более чем вдвое по сравнению с III кварталом 2008 г. (с 82,9 млрд до 38,4 млрд долл.). Однако на протяжении последующих трех кварталов импорт быстро восстанавливался. В IV квартале он вырос на 59% по сравнению с кризисным минимумом I квартала 2009 г. (по методологии платежного баланса, предварительная оценка). В результате он составил 83% уровня импорта IV квартала 2008 г. и 74% от максимальных значений III квартала 2008 г.

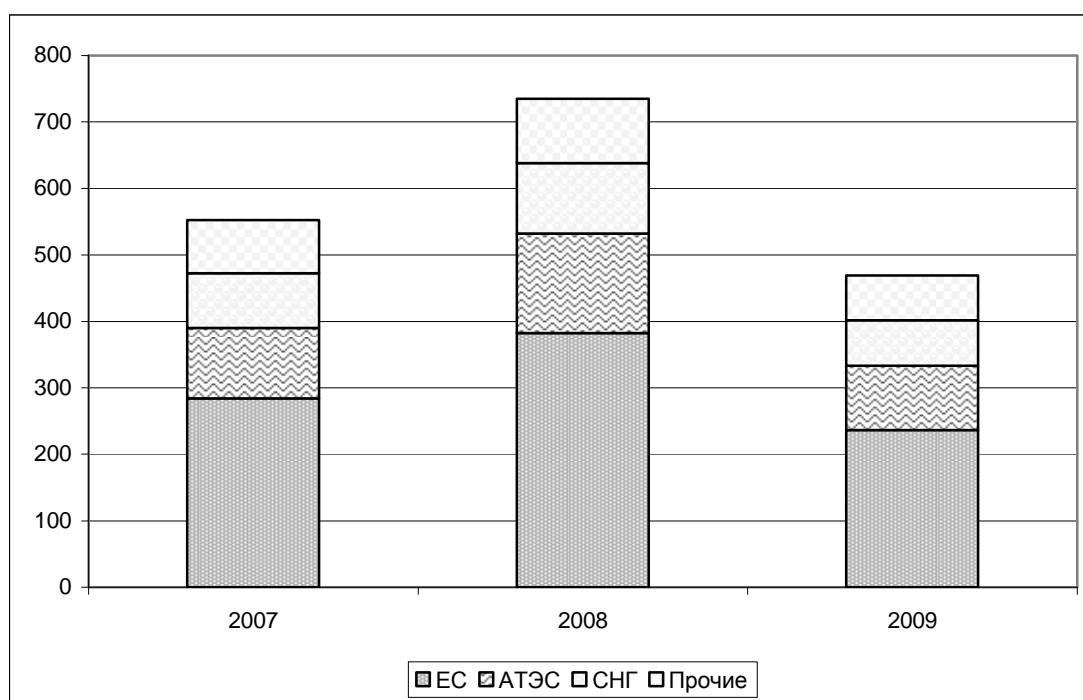
В итоге положительное сальдо торгового баланса в 2009 г. составило 112,1 млрд долл. (в 2008 г. – 179,7 млрд долл.). В начале года были опасения, что сальдо торгового баланса будет колебаться около нулевой отметки или уйдет в минус. Однако благодаря быстрому росту экспортных цен, восстановлению физического объема экспорта и весьма существенному снижению импорта в натуральном выражении удалось сохранить значительный профицит торгового баланса. Вместе с тем стоит отметить, что если во II и III кварталах темпы восстановления стоимостных объемов экспорта (по отношению к предыдущему кварталу) опережали аналогичные темпы восстановления импорта, то в IV квартале ситуация изменилась: стоимость российского экспорта в IV квартале

выросла на 15,3% по сравнению с предыдущим кварталом, в то время как стоимость импорта выросла на 24%.

Таким образом, основным итогом развития российской внешней торговли в 2009 г. является сохранение положительного сальдо торгового баланса. При этом ни в одном из месяцев сальдо торгового баланса не опускалось ниже минимального уровня в 4,6 млрд долл., который был зарегистрирован в декабре 2008 г.

Российский внешнеторговый оборот в 2009 г. сократился практически со всеми странами, кроме Индии, Кубы, Сингапура, Филиппин, Новой Зеландии и Туркмении (рис. 58).

В 2009 г. отрицательное торговое сальдо сложилось с 20 странами (в 2008 г. – с 23 странами), а их доля в общем товарообороте России увеличилась с 22,7 до 24,8%. Самый значительный вклад в формирование отрицательного сальдо России в торговле внесли Китай (–6171,7 млн долл.), Бразилия (–2426,7 млн долл.), Германия (–2520,8 млн долл.).

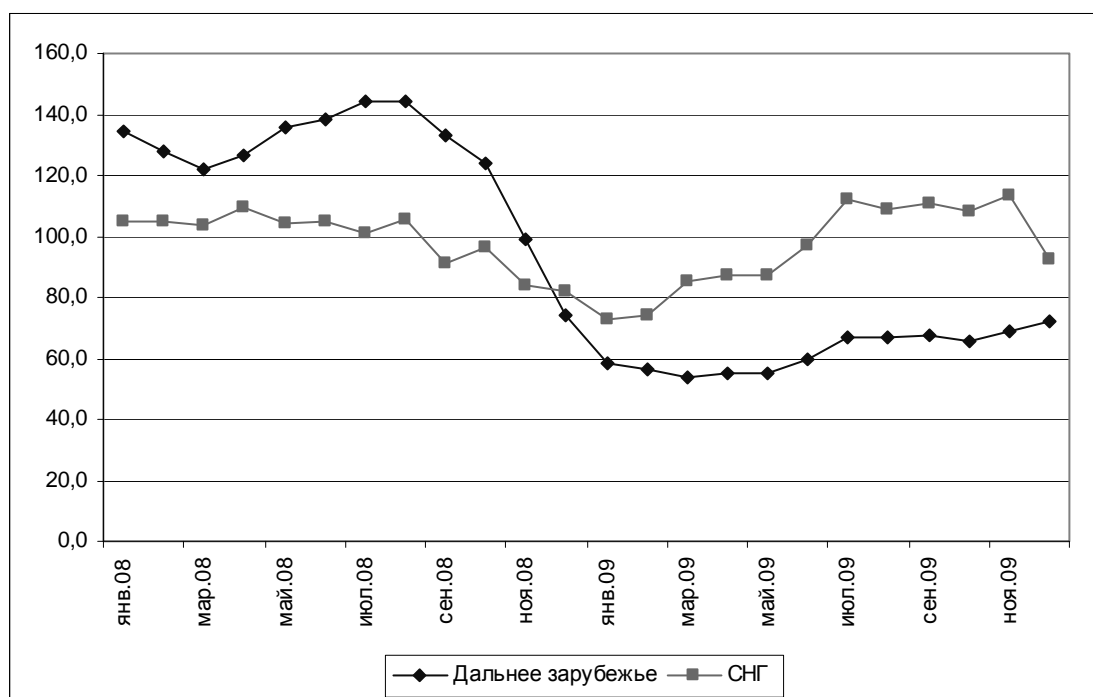


Источник: ФТС.

Рис. 58. Географическая структура российской внешней торговли (млрд долл.)

Условия внешней торговли (отношение индекса экспортных цен к индексу импортных цен) начали ухудшаться с сентября 2008 г. и существенно упали в начале 2009 г. Наиболее интенсивно ухудшались условия внешней торговли со странами дальнего зарубежья. В июле и августе 2009 г. условия внешней торговли начали улучшаться, а со странами СНГ даже показали позитивную динамику.

В целом за год в связи с более глубоким падением экспортных цен по сравнению с ценами по импортным закупкам условия торговли были неблагоприятными для России. Индекс условий торговли (соответствующий период предыдущего года = 100) составил 67,1 (в 2008 году – 116,0).



Источник: МЭР.

Рис. 59. Условия внешней торговли

#### 3.6.4. Структура и динамика экспорта

Основой российского экспорта по-прежнему остаются топливно-энергетические товары, несмотря на снижение их доли в общем объеме экспорта с 72,6% в 2008 г. до 69,5% в 2009 г. вследствие падения мировых цен на энергоносители. По сравнению с 2008 г. стоимостной объем этих товаров сократился на 38,6%.

По данным ФТС, экспорт нефти в физическом выражении увеличился на 1,9% – с 221,6 млн т в 2008 г. до 225,9 млн т в 2009 г. При этом стоимостной объем экспорта нефти из России в 2009 г. снизился на 38,4% по сравнению с 2008 г. и составил 93,5 млрд долл., что связано с падением цен на нефть на мировом рынке (табл. 61).

Экспорт нефтепродуктов в 2009 г. в физическом выражении был выше соответствующего периода прошлого года на 4,5% (120,577 млн т). Стоимость поставок составила 46,795 млрд долл. против 78,325 млрд долл. в 2008 г.

Всего в прошлом году Россия экспортировала 150,07 млрд м<sup>3</sup> газа на сумму 39,38 млрд долл. При этом экспорт природного газа из России в дальнее зарубежье сократился на 23,9% и составил 120,5 млрд м<sup>3</sup>. Объемы поставок российского газа в страны СНГ возросли на 90,1% до 30,3 млрд м<sup>3</sup>. Доход от экспорта топлива по этому направлению увеличился в 2,4 раза.

Таблица 61

Стоимостные объемы российского экспорта нефти, нефтепродуктов и газа (млн долл.) и их доля в общем объеме российского экспорта (%)

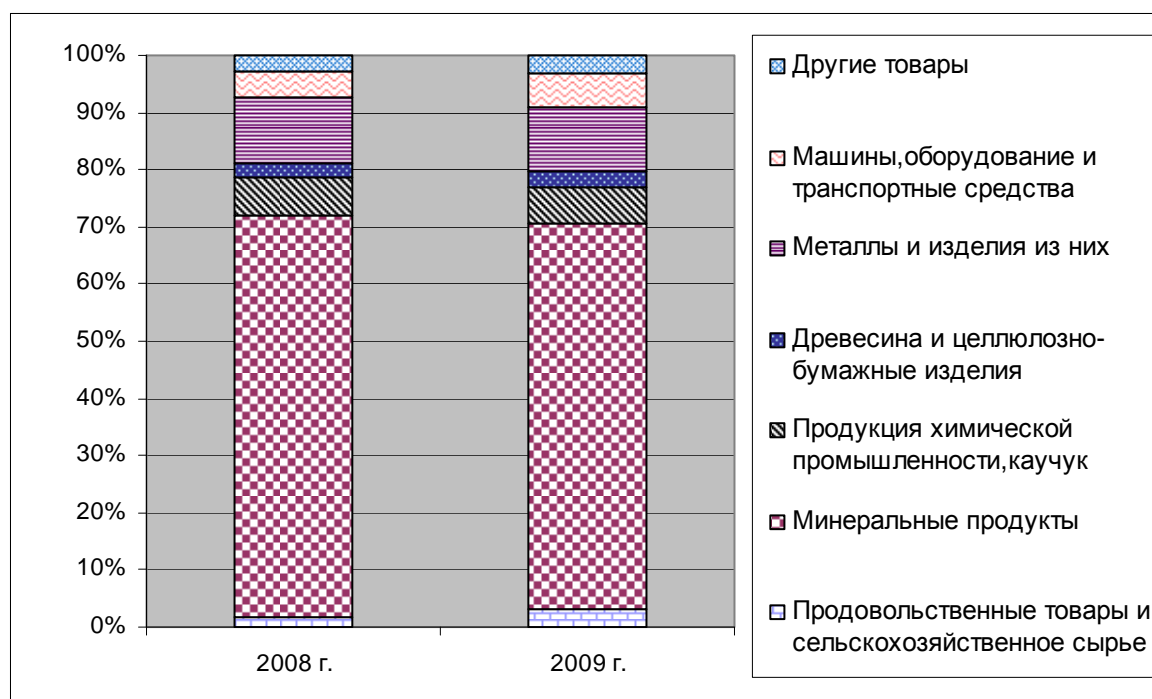
	Нефть		Нефтепродукты		Газ	
	млн долл.	%	млн долл.	%	млн долл.	%
1992	6662	12,4	2202	4,1	6389	11,9
1993	8061	13,5	3061	5,1	6964	11,7
1994	8948	13,3	3398	5,0	7939	11,8
1995	12297	15,2	4108	5,1	13381	16,5
1996	15578	17,6	7442	8,4	14683	16,6
1997	14346	16,2	7145	8,1	16420	18,6
1998	10254	13,7	4262	5,7	...	...
1999	14101	18,8	4713	6,3	...	...
2000	25284	24,1	10938	10,6	16644	16,1
2001	24576	24,1	9402	9,4	18303	18,3
2002	28950	27,0	11227	10,5	15897	14,9
2003	38816	28,6	14064	10,5	19981	15,0
2004	55024	30,0	18998	10,5	20918	11,5
2005	79216	32,5	33650	13,6	30424,2	12,9
2006	96675	31,7	44217	14,5	42815	14,1
2007	114145,2	32,4	51470,4	14,6	42755,1	12,1
2008	151668,6	32,4	78 325	16,7	66 399,7	14,2
2009	93 486,5	31,0	46 795,0	15,5	39 380,6	13,1

Источник: Данные Росстата, ФТС.

Удельный вес второй по значимости в российском экспорте группы товаров – «металлы и изделия из них» в 2009 г. практически не изменился и составил 11,3% (в 2008 г. – 11,6%) (рис. 60). Физические объемы экспорта черных металлов и изделий из них снизились на 6,6%, в том числе: полуфабрикатов из железа и нелегированной стали – на 9,4%, чугуна – на 12,2%. Возросли физические объемы экспорта проката плоского из железа и нелегированной стали – на 47,7%, меди – в 2,5 раза, алюминия – на 6,2%, никеля – снизились на 3,1%.

Доля товаров химической промышленности в товарной структуре экспорта в 2009 г. также осталась на уровне предыдущего года – 6,2% (в 2008 г. – 6,4%). По сравнению с прошлым годом стоимостной объем этой продукции сократился на 39,0%, физический объем – на 15,0%. Снижение стоимостных и физических объемов экспорта произошло практически по всем товарным группам продукции химической промышленности. Исключение составили: азотные удобрения, физический объем которых возрос на 15,6%, смешанных удобрений – на 19,3%, пластмасс и изделий из них – на 66,8%.

Доля экспорта лесоматериалов и целлюлозно-бумажных изделий в 2009 г. составила 2,9% (в 2008 г. – 2,5%). По сравнению с 2008 г. снизились физические объемы экспорта необработанных лесоматериалов – на 41,0%, целлюлозы – на 17,8%, при этом возросли физические объемы поставок в страны дальнего зарубежья пиломатериалов – на 4,7%, бумаги газетной – на 12,6%.



Источник: ФТС.

Рис. 60. Товарная структура российского экспорта (%)

Доля экспорта машин и оборудования в 2009 г. увеличилась до 5,8% против 4,6% в 2008 г. Стоимостной объем поставок средств наземного транспорта (кроме железнодорожного) возрос на 28,5%. Вместе с тем сократились поставки электрооборудования – на 7,9%, механического оборудования – на 5,2%. Физические объемы экспорта легковых и грузовых автомобилей снизились на 18,3 и 25,4% соответственно.

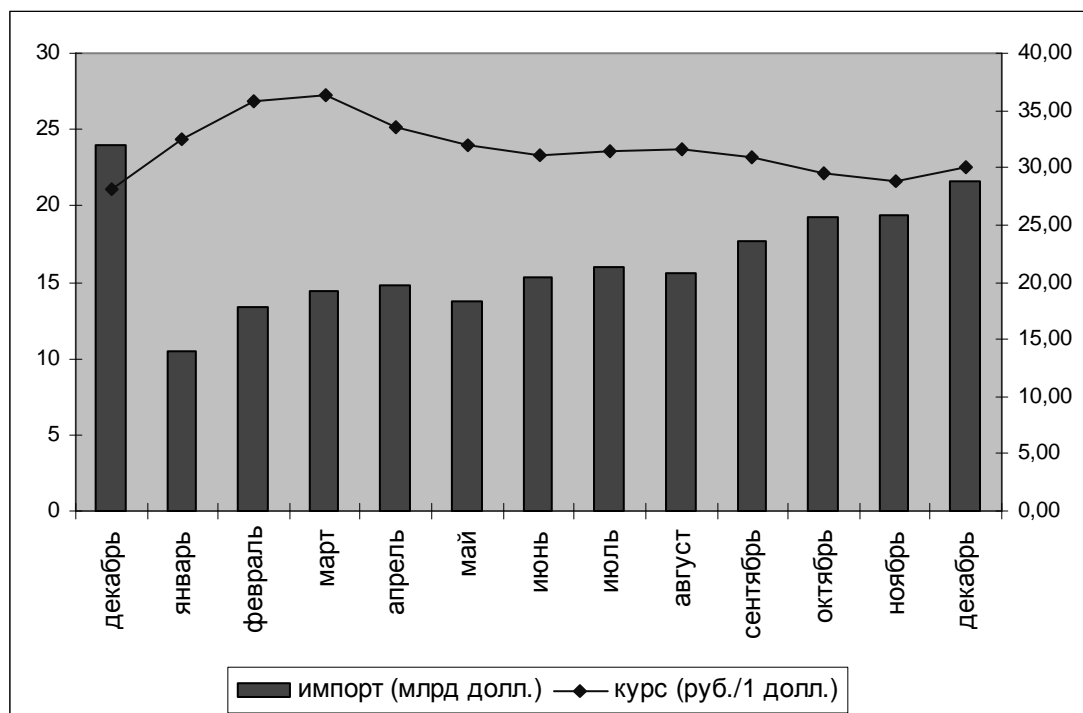
На фоне падения экспортных поставок практически по всей товарной номенклатуре выделяется резкий рост российского экспорта продовольствия. Стоимостной объем поставок продовольственных товаров возрос по сравнению с 2008 г. на 32,4%, а физический – на 70,8%, в основном за счет экспорта пшеницы (рост на 47,6%), ячменя (рост в 2,4 раза), семян подсолнечника (рост в 2,9 раза), рыбы свежей и мороженой (рост в 5,7 раза). Доля экспорта продовольственных товаров в 2009 г. увеличилась до 3,3% против 1,9% в 2008 г.

### 3.6.5. Структура и динамика импорта

Импорт товаров в 2009 г. по сравнению с 2008 г. сократился на 34,3% до 191,9 млрд долл. Существенное падение импорта было обусловлено резким падением российской экономики (по оценке Росстата, на 7,9%), сокращением платежеспособного спроса, снижением кредитной активности, способствующим дополнительному снижению инвестиционного импорта, реальным ослаблением российской валюты. По расчетам Минэкономразвития России, за 2009 г. (из расчета: декабрь 2009 г. к декабрю 2008 г.) ослабление рубля в реальном выражении (с учетом внешней и внутренней инфляции) составило к доллару 0,4%, к евро – 6,5%, к фунту стерлингов – 8,8%, к швейцарскому

франку – 8%, укрепление к японской иене – 2,4%. Ослабление реального эффективного курса рубля оценивается в 3,8%.

В течение года по мере стабилизации валютного курса динамика импорта улучшалась (рис. 61).



Источник: ФТС, Банк России.

Рис. 61. Динамика импорта (левая ось) и валютного курса (правая ось)

Снижение стоимостных объемов российского импорта в 2009 г. было связано с сокращением физических объемов импортных поставок, тогда как средние цены ввезенных товаров оставались практически на уровне прошлого года (табл. 62). При этом если в течение января – сентября 2009 г. индекс средних цен импорта составлял около 97,1%, то в октябре – декабре он был зафиксирован на уровне 103–104%.

Индекс физического объема импорта постепенно увеличивался с 57,6% за 9 месяцев 2009 г. (по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года) до 81,9% в IV квартале 2009 г. В декабре 2009 г. по сравнению с декабрем 2008 г. он составил 97,6%.

Таблица 62

### Индексы импорта товаров

	Январь – сентябрь 2009 г., % к январю – сентябрю 2008 г.		Декабрь 2009 г., % к декабрю 2008 г.		2009 г., % к 2008 г.	
	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен	физического объема	средних цен
Импорт	57,6	97,1	97,6	102,6	63,3	99,1
из стран дальнего зарубежья	56,3	101,1	90,8	107,4	61,1	103,4
из стран СНГ	65,5	76,6	154,7	78,3	76,9	77,5

Источник: МЭР.

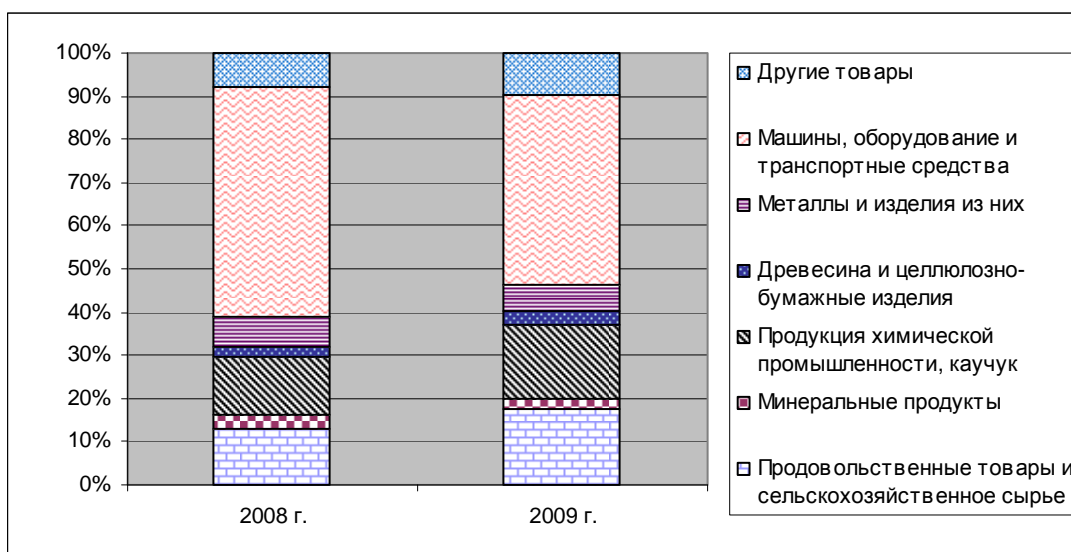


В структуре импорта в 2009 г. по сравнению с 2008 г. снизился удельный вес машин и оборудования, металлов и изделий из них, минеральных продуктов (рис. 62).

Ввоз машин, оборудования и транспортных средств в 2009 г. сократился на 48,3%. Вклад данной товарной группы в падение импорта был наибольшим, а ее удельный вес в структуре ввоза сократился с 53,2 до 43,9%. По сравнению с прошлым годом стоимостной объем импорта машиностроительной продукции уменьшился на 48,0% за счет снижения закупок механического оборудования на 40,6%, средств наземного транспорта (за исключением железнодорожного) – на 70,5%, электрооборудования – на 34,0%, инструментов и аппаратов оптических – на 39,3%. Сильнее всех пострадал ввоз автомобилей: физический объем ввоза легковых автомобилей сократился на 74,3%, грузовых – на 83,1%.

Такое резкое снижение импорта автомобилей объясняется как снижением покупательной способности населения, так и мерами по защите отечественных автопроизводителей. В результате повышения в январе 2009 г. пошлины на импорт легковых автомобилей пошлины на подержанные автомобили стали практически запретительными. В сентябре 2009 г. повышенный размер ставок был продлен еще на 9 месяцев. Импорт автомобилей, бывших в употреблении до 5 лет, по итогам 2009 г. упал на 96,6% (падение почти в 30 раз) до 12,37 тыс. штук, автомобилей возрастом более 5 лет – сократился на 81,5% (в 5,4 раза) до 1340 штук. Импорт новых автомобилей сократился более чем в 3 раза (на 69%) до 498,8 тыс. штук. Среди импортеров новых автомобилей на долю Японии пришлось 28% всех оформленных автомобилей (146 тыс. шт.), на Республику Корея – 20,1% (104,93 тыс. шт.), на Германию – 8,2% (42,71 тыс. шт.).

Повышенные пошлины на ввозимые иномарки будут действовать до середины 2010 г. К обсуждению данной темы планируется вернуться весной (в частности, в связи со вступлением в силу Единого таможенного тарифа России, Белоруссии и Казахстана странам-партнерам пришлось также существенно повысить пошлины на ввозимые легковые автомобили).



Источник: ФТС.

Рис. 62. Товарная структура российского импорта (%)

Доля импорта продовольственных товаров и сырья для их производства в товарной структуре составила 17,6%, что на 4,6 процентных пункта выше, чем в 2008 г. Стоимостной объем ввоза продовольственных товаров сократился на 15%. Физические объемы закупок мяса свежего и мороженого уменьшились на 19,4%, мяса птицы – на 20,8, рыбы свежей и мороженой – на 10,1, сыров и творога – на 7,8, масла сливочного – на 27,1, сахара-сырца – на 48,2%.

Удельный вес продукции химической промышленности в товарной структуре импорта составил 16,9% против 13,3% в 2008 г. Стоимостной объем ввоза продукции химической промышленности сократился на 20,6%. Физические объемы поставок продуктов неорганической химии уменьшились на 14,2%, фармацевтической продукции – на 5,8, лаков и красок – на 29,4, косметических средств – на 14,6, мыла и моющих средств – на 14,1, пластмасс и изделий из них – на 30,2, каучука, резины и изделий из них – на 35,2%.

Доля импорта текстиля, текстильных изделий и обуви составила 5,5% (в 2008 г. – 4,2%). Стоимостной объем ввоза текстильной и обувной продукции по сравнению с прошлым годом снизился на 17,8%. Импорт хлопчатобумажных тканей и обуви из натуральной кожи (физические объемы) сократился соответственно на 39,3 и 36,0%.

Удельный вес импорта металлов и изделий из них в 2009 г. снизился незначительно: с 6,8 до 6,4%. Стоимостной объем данной товарной группы по сравнению с 2008 г. уменьшился на 40,9%. Физический объем ввоза черных металлов и изделий из них сократился на 42,2%, в том числе: труб – на 53,7%, проката плоского из железа и легированной стали – на 31,7%, металлоконструкций из черных металлов – на 50,3%.

Удельный вес импорта древесины и целлюлозно-бумажных изделий в 2009 г. составил 3,1% (в 2008 г. – 2,4%). Физические объемы ввоза данной товарной группы сократились на 33,8%, стоимостные объемы – на 21,8%.

### 3.6.6. Регулирование российской внешней торговли в условиях мирового кризиса

В соответствии со ст. 3 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» в 2009 г. было подготовлено и принято правительством Российской Федерации 12 постановлений, утверждающих ставки вывозных таможенных пошлин в отношении нефти и нефтепродуктов.

Вывозная таможенная пошлина на сырую нефть и нефтепродукты, полученные из битуминозных пород, экспортируемые из России за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, в 2009 г. изменялась каждый месяц на основе мониторинга цен на нефть сырую марки Urals, проводимого с 15-го числа каждого календарного месяца по 14-е число следующего календарного месяца (табл. 63).

Кроме того, в июле 2009 г. были приняты дополнительные меры по налоговому стимулированию нефтедобычи. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 574 «О внесении изменений в таможенный тариф Российской Федерации в отношении нефти сырой» была установлена специальная понижительная ставка экспортной пошлины на нефть, добываемую в Восточной Сибири. Данная ставка установлена для 13 месторождений данного региона в размере 5% таможенной стоимости экспортируемой нефти. Ставка установлена на срок до девяти месяцев с момента вступления постановления в силу (через два месяца с даты публикации).

Таблица 63

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2009 г. (долл./т)

	Нефть	Нефтепродукты	
1 января	119,1	92,6	49,9
1 февраля	100,9	80,3	43,2
1 марта	115,3	90,0	48,5
1 апреля	110,0	86,4	46,5
1 мая	137,7	105,1	56,6
1 июня	152,8	115,2	62,1
1 июля	212,6	155,5	83,8
1 августа	222,0	160,3	88,2
1 сентября	238,6	173,1	93,2
1 октября	240,7	174,5	94,0
1 ноября	231,2	168,1	90,5
1 декабря	271,0	194,9	105,0

Источник: постановления правительства РФ.

В конце 2008 г. – начале 2009 г. акценты таможенно-тарифной политики сместились от выполнения традиционных регулирующей и фискальной функций в сторону проведения антикризисных мероприятий для защиты экономики России, поддержки конкурентоспособности отечественных производителей. Механизм тарифных мер позволяет правительству принимать оперативные решения в экстремальных ситуациях. Для этого требовались постоянный контроль рыночной доли импортных товаров на российских товарных рынках, повышение оперативности в отслеживании объемов импорта для создания превентивного механизма тарифной защиты. В этих целях был организован еженедельный мониторинг внешней торговли и состояния внутреннего рынка чувствительных промышленных и сельскохозяйственных товаров, наиболее уязвимых для иностранной конкуренции в кризисных условиях, налажена система взаимодействия с бизнес-сообществом. Подобная система в большинстве случаев давала возможность оперативно реагировать на сигналы и угрозы внешнего рынка, находить варианты решения проблем, отвечающие интересам производителей и потребителей.

Было принято более 60 постановлений правительства Российской Федерации, корректирующих импортный тариф России. Ставки таможенных пошлин не только повышались, но по значительному количеству товаров и понижались – прежде всего ставки ввозных таможенных пошлин на высокотехнологичное оборудование. Из 600 товарных позиций, по которым были изменены ставки ввозных пошлин в 2009 г., на 350 позиций ставки пошлин были повышены.

В тех случаях, когда пошлины повышались, это касалось ряда чувствительных для российской экономики отраслей и товаров, где имело место большое давление импорта, часто также импорта с применением демпинга и субсидий. В условиях кризиса во многих странах скопились огромные запасы готовой продукции, и многие производители были готовы даже по заниженным ценам сбывать их в других странах. Поэтому меры российского правительства были вынужденными и защитными. Но тем не менее в целом в 2009 г. по сравнению с прошлым годом средневзвешенная ставка импортной пошлины даже сократилась: в 2008-м она была 11,45%, а в 2009 г. – 10,7%.

Среди важнейших отраслей, в отношении которых были приняты меры таможенно-тарифной защиты в целях повышения конкурентоспособности, – автомобильная промышленность, сельхозмашиностроение, черная металлургия, станкостроение.

В целях поддержки отечественных сельхозпроизводителей правительством Российской Федерации приняты постановления о повышении ввозных таможенных пошлин

на ряд импортируемых сельскохозяйственных товаров (рис, сыры, молочная продукция, растительные масла и т.д.). Наряду с данными мерами введен беспошлинный режим ввоза племенного молодняка кур домашних и яиц для инкубирования, что позволило увеличить импорт указанных товаров и положительно сказалось на росте продукции отечественного птицеводства.

Все постановления приняты сроком на 9 месяцев, в течение которых проводился мониторинг влияния принятых мер на внутреннее производство. По истечении срока были приняты решения о продлении действующих пошлин еще на 9 месяцев, о введении пошлины на постоянной основе или о возвращении на прежний уровень.

Проведенный анализ показал, что для целого ряда товарных позиций принятые меры сыграли определенную роль в защите отечественных производителей, однако для части из них сложно говорить об определенных результатах до этапа восстановления спроса на соответствующую продукцию.

Меры по повышению конкурентоспособности отечественных хозяйствующих субъектов включали не только повышение, но и при необходимости – снижение ввозных таможенных пошлин. В частности, обнулены ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды гражданских пассажирских и грузовых самолетов, не производимых в Российской Федерации.

Данная мера является частью системных решений по поддержке российских авиаперевозчиков. Она позволит отечественным компаниям не потерять свои позиции, оставаясь конкурентоспособными на мировом рынке, используя самолеты иностранного производства на равных условиях с зарубежными конкурентами.

Также в целях обеспечения благоприятных условий для развития российского производства был принят ряд решений, направленных на расширение сырьевой базы, повышение степени загрузки производственных мощностей в условиях финансового кризиса (отмена ввозных пошлин на сырье, комплектующие и технологическое оборудование, не производимое в России).

Примером комплексного подхода к формированию конкурентных позиций российских производителей являются меры по стимулированию производства телевизионной техники. Наряду с обнулением ввозных пошлин на плазменные и жидкокристаллические экраны были повышены ставки пошлин на готовые плазменные и ЖК-телевизоры. Также введены нулевые ставки пошлин на интегральные схемы для производства телевизоров. Экономия от применения нулевых ставок на данные комплектующие для российских производителей телевизоров в январе – июле 2009 г. составила более 6 млн долл., что оказало положительное влияние на снижение себестоимости и соответственно на повышение конкурентоспособности.

Начинающийся в настоящее время в России новый экономический цикл требует дополнительного анализа подходов к реализации таможенно-тарифной политики. Принятые в экстренном и оперативном режиме антикризисные меры по защите внутреннего рынка в целом дали положительные результаты. Очевидно, что с выходом на траекторию посткризисного развития требуется переосмысление подходов в части рациональной защиты внутренних рынков.

При наличии реальной угрозы вытеснения товаров отдельных секторов экономики с внутреннего рынка импортом в перспективе по-прежнему необходимо применять механизмы тарифной защиты. Вместе с тем искусственное ограждение от импорта снижа-

ет стимулы для повышения конкурентоспособности отечественного производителя, ущемляет интересы потребителя, ведет к росту цен на внутреннем рынке. В связи с этим необходимо продолжить практику проведения мониторинга конкурентной среды на товарных рынках, в отношении которых принимались меры торговой защиты.

При решении проблемы повышения конкурентоспособности российской экономики следует исходить из того, что изменение ставок таможенных пошлин является важным, но не единственным инструментом поддержки конкурентных позиций отечественных товаропроизводителей и должно применяться в совокупности с другими мерами экономической политики.

Россия в отличие от развитых индустриальных стран применяет ограниченный набор мер таможенно-тарифной политики, что неблагоприятно сказывается на конъюнктуре внутреннего рынка и снижает конкурентоспособность российских товаров. В связи с этим можно сделать вывод о необходимости использовать опыт других стран по защите внутреннего рынка в полном объеме, применяя весь перечень основных групп защитных мер, традиционных для международной торговой практики, признанной ГАТТ/ВТО.

В настоящее время этот перечень состоит из 13 позиций. Пока Россия строит защиту внутреннего рынка в основном на применении мер тарифного и фискального ограничения ввоза отдельных видов товаров. Между тем в стороне оказались такие инструменты, как количественные ограничения, требования лицензирования и изменяемые сборы, технические барьеры, антидемпинговые и компенсационные меры.

Сложившаяся к настоящему времени таможенно-тарифная политика России в основном ориентирована на 1) пополнение доходной части бюджета (до 50% доходной части федерального бюджета поступает от таможенных сборов), 2) защиту ослабленных секторов экономики (отсюда повышение импортных пошлин на многие виды зарубежных товаров), 3) приспособление к требованиям ВТО, с которой Россия ведет переговоры о присоединении к этой организации (с этой целью по согласованному графику вынужденно снижаются наиболее высокие ставки таможенного тарифа).

Особое место должна занять оценка результативности принимаемых мер таможенно-тарифной политики с точки зрения их влияния на процессы инфляции. Так, в части поддержки российских производителей сельскохозяйственной и продовольственной продукции в ряде случаев повышение ввозных пошлин на продукцию АПК может обернуться ростом розничных цен и не приведет к увеличению объемов производства, создаст предпосылки для повышения уровня монополизации на рынке.

В 2009 г. в отношении российских товаров торговые партнеры инициировали 4 антидемпинговых расследования, 5 пересмотров введенных ранее антидемпинговых мер, а также 10 специальных защитных расследований. По состоянию на 31 декабря 2009 г. зафиксировано 95 ограничительных мер, применяемых иностранными государствами в отношении российских товаров, в том числе 41 антидемпинговая мера, 7 специальных защитных мер и 47 мер нетарифного регулирования торговли, включая меры административного регулирования. Максимальное количество ограничительных мер действует в Белоруссии (24), в ЕС (17), на Украине (13) и в США (11). К наиболее проблемным рынкам, в которых заинтересованы российские экспортеры и на которых проводится агрессивная торговая политика защиты от российского экспорта, относятся рынки ЕС, Мексики, Австралии, США, Индии, Казахстана, Узбекистана, Белоруссии и Украины.

Более половины от всех введенных антидемпинговых мер направлено против российских черных металлов и изделий из них. Второе место занимают минеральные удобрения и химикаты.

В течение 2009 г. торговые партнеры России, особенно страны Юго-Восточной Азии, для защиты национального производства от последствий глобального финансового экономического кризиса применили широкий спектр антикризисных мер, используя в первую очередь меры селективной защиты. Так, в Индии начаты специальные защитные расследования по оксоспиртам и горячекатаному плоскому прокату, открыт пересмотр антидемпинговой меры по политетрафторэтилену. Китай инициировал сразу два антидемпинговых расследования в отношении российских полиамидов и трансформаторной стали. По результатам пересмотра в Китае продлены антидемпинговые пошлины в отношении поливинилхлорида и бутадиен-стирольного каучука. Турция продлила специальную защитную меру на импорт плоского стекла. В Пакистане началось антидемпинговое расследование в отношении российского горячекатаного проката. Правительство Филиппин приняло решение о введении специальной защитной пошлины на уголки из нелегированной стали.

Страны СНГ также активизировали применение мер по защите внутреннего рынка. Так, в Казахстане и Киргизии начаты специальные защитные расследования в отношении ваты и некоторых видов изделий из стекла, а также сахара и муки соответственно. Украина начала специальное защитное расследование в отношении жидкого хлора и листового стекла, а также пересмотр антидемпинговой пошлины в отношении древесноволокнистых плит. Кроме того, на Украине введена специальная защитная пошлина на спички.

Армения ввела дифференцированные ставки акцизов на национальную и импортируемую алкогольную продукцию.

Вместе с тем благодаря активному диалогу с торговыми партнерами по предотвращению или отмене ограничений в отношении российских товаров имеются положительные результаты. Например, в Индии, несмотря на отсутствие сотрудничества со стороны заинтересованного российского производителя, без введения меры завершено антидемпинговое расследование в отношении карбоната калия. На Украине прекратила свое действие специальная защитная пошлина в отношении импорта российского абразивного инструмента и рубероида. В Казахстане отменена временная защитная пошлина в отношении кондитерских изделий. В Бразилии закончила свое действие антидемпинговая пошлина на высокоуглеродистый феррохром. В Таиланде, несмотря на принятое решение о продлении действия антидемпинговых пошлин на горячекатаную сталь, из-под действия меры выведена металлопродукция, представляющая интерес для российских экспортеров, а также инициирован пересмотр размера действующих пошлин. Киргизия завершила специальное защитное расследование в отношении сахара без введения мер.

В Бразилии отменено ограничивающее импорт требование Министерства сельского хозяйства, рыболовства и снабжения Бразилии по обязательной двойной обработке бромистым метилом каждой партии российского зерна пшеницы. Кроме того, снят запрет на ввоз зерна пшеницы из России в штаты Парана, Санта-Катарина и Рио-Гранде-ду-Сул. В Казахстане отменены экспортные ограничения на семена бобов, подсолнечника, хлопчатника и на прочие семена и плоды масличных культур.

Обеспечен беспрепятственный доступ российской пшеницы на рынок Китая. Между российской и китайской компетентными службами была достигнута договоренность о гарантиях того, что импортируемая из России пшеница будет выращена в свободных от карликовой головки зонах и карантинные для Китая объекты будут отсутствовать. Следует отметить, что вопрос открытия этого рынка оставался нерешенным с 2005 г.

### 3.6.7. Приоритеты государственной политики во внешней торговле: Таможенный союз и ВТО

Кризисный 2009 г. характеризовался существенным изменением подходов к приоритетам во внешнеторговой политике. На протяжении многих лет официальным приоритетом России было заявлено вступление в ВТО, однако в 2009 г. было объявлено о завершении работы по подготовке Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана, о начале функционирования единой таможенной территории с 1 января 2010 г. и об изменении в связи с этим формата присоединения России к ВТО. В действительности, как показало начало функционирования единой таможенной территории, между партнерами по Таможенному союзу остается немало достаточно острых разногласий, многие вопросы еще не проработаны, и отладка механизма, по крайней мере, займет определенный период времени. Между тем механизм дальнейшего продвижения России в вопросе присоединения к ВТО в новых условиях остается не до конца проясненным.

Решение о создании Таможенного союза президентами стран ЕврАзЭС было принято в октябре 2007 г. Тогда же ими был утвержден план действий, согласно которому в течение 2007–2010 гг. предстояло создать договорно-правовую базу.

Таможенный союз (ТС) предполагает отмену таможенных пошлин во взаимной торговле товарами, происходящими с единой таможенной территории или происходящими из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой таможенной территории, а также неприменение ограничений экономического характера (за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер). Кроме того, ТС предполагает принятие Единого таможенного тарифа в торговле с третьими странами, проведение относительно них единой торговой политики, разработку и применение единого законодательства в области таможенного дела, а также создание единой системы управления таможенным делом.

На заседании комиссии Таможенного союза, проходившем в Алма-Ате 25 сентября 2009 г., было объявлено о завершении работы по согласованию и унификации Единого таможенного тарифа.

Формирование единой таможенной территории предполагает отмену таможенных границ между странами Таможенного союза и перенос всех видов государственного контроля, кроме пограничного, на таможенную границу Союза. Планируется, что на белорусско-российской границе контроль будет отменен уже с 1 июля 2010 г., а на казахстанской – с 1 июля 2011 г.

На прошедшем в Алма-Ате заседании был одобрен проект единого Таможенного кодекса, а также проекты договоров, которые будут представлены для рассмотрения и подписания главами государств стран – участниц Таможенного союза.

В основу Таможенного кодекса союза заложены положения Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция 1973 г.), на которых базируются основные нововведения.

Кодекс состоит из 8 разделов, содержащих 50 глав, 372 статьи Общей и Специальной частей.

Основные новшества введенного в действие кодекса заключаются в закреплении положений о таможенных процедурах, под которыми в таможенном законодательстве Белоруссии, Казахстана и России понимались таможенные режимы. Данные изменения обусловлены применяемой терминологией Киотской конвенции.

Можно отметить еще несколько новелл кодекса в сфере таможенного регулирования:

введение понятия «единая таможенная территория Таможенного союза»;

создание единых условий транзита на всей территории Таможенного союза;

отмена таможенного оформления и таможенного контроля товаров, происходящих с территории государств – участников Таможенного союза, и иностранных товаров, выпущенных для свободного потребления на единой таможенной территории стран – участников Таможенного союза;

взаимное признание мер обеспечения уплаты таможенных платежей, налогов на всей территории Таможенного союза;

введение института уполномоченного экономического оператора, а также введение понятия «таможенный представитель».

В Таможенном кодексе союза имеются новые для России положения по задержанию товаров и документов на них, не являющихся предметами административных правонарушений и преступлений, при проведении таможенного контроля.

Проект Таможенного кодекса был одобрен комиссией, но получил ряд поправок и в настоящее время проходит доработку.

В ходе совещания удалось согласовать схему распределения в национальные бюджетные системы таможенных платежей, которые будут поступать за товары, ввозимые на единую таможенную территорию. Обсуждались два варианта. В первом администратором – распределителем платежей являлось Казначейство РФ. Второй план, который изложила казахстанская сторона при поддержке белорусских переговорщиков, предусматривал деление в определенной пропорции между странами-участницами таможенных платежей и других сборов независимо от того, на территории какого государства они уплачены. В итоге был принят второй вариант.

Одобренная схема проработает полтора года в тестовом режиме (с января 2010 г. по июль 2011 г.). Все это время будет осуществляться совместный мониторинг за взиманием национальными таможами России, Белоруссии и Казахстана ввозных пошлин и порядком взаиморасчетов между странами.

На проходившем 27 ноября 2009 г. в Минске заседании высшего органа Таможенного союза президенты Белоруссии, России и Казахстана подписали пакет документов о создании с 1 января 2010 г. Таможенного союза, в который вошло 15 соглашений, в том числе о Таможенном кодексе, по Единому таможенному тарифу, единой товарной номенклатуре, другие документы, составляющие правовую основу торгово-экономического взаимодействия трех стран. На заседании обсуждался ряд вопросов о регулировании внешней торговли, в том числе ведение статистики, функционирование единой системы запретов и ограничений, поэтапная отмена ограничительных мер экономического характера во взаимной торговле трех стран союза.



С 1 января 2010 г. вступил в действие Единый таможенный тариф Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана. Единый таможенный тариф (ЕТТ) – первый документ в рамках создания Таможенного союза, который напрямую затрагивает участников рынка. В нем классифицированы все товары, которые могут ввозиться или вывозиться из стран. Каждому товару присвоен определенный код, исходя из которого таможенник должна рассчитывать размер пошлины. В документе также прописаны ввозные пошлины. Вывозные пошлины устанавливаются отдельными документами.

По сравнению с российскими тарифами в ЕТТ существенно снижена ввозная пошлина на бытовую технику и электронику, большие автобусы и медтехнику, повышена пошлина на импорт одежды, снижена пошлина на отдельные виды жемчуга и алмазов, изменены ставки на импорт отдельного вида труб, металлолома. Частично изменена кодификация (код ЕТТ не совпадает с кодом ТН ВЭД).

Несмотря на единые Таможенный кодекс и таможенный тариф, неизбежны изъятия, исключения для каждой из стран.

В связи с введением в действие с 1 января 2010 г. Единого таможенного тарифа и других инструментов регулирования внешнеторговой деятельности Таможенного союза с основными торговыми партнерами будут проведены консультации по изменениям в режиме торговли.

Функции внешнеторгового регулирования трех стран переданы Комиссии Таможенного союза с 1 января 2010 г. Она будет заниматься изменением ставок ввозных пошлин трех стран, а также вводить товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности, устанавливать тарифные льготы и квоты, определять систему тарифных преференций, вводить нетарифные меры регулирования, проводить специальные защитные антидемпинговые и компенсационные расследования. Решения комиссии будут применяться на территории всех трех государств.

В течение 2009 г. неоднократно менялся формат присоединения к ВТО России и других стран Таможенного союза. До начала июня 2009 г. на переговорах по присоединению России к ВТО сохранялось 6 открытых системных вопросов, основными из которых являлись уровень поддержки сельского хозяйства, режим импорта мяса, экспортные пошлины и вопрос о деятельности государственных торговых предприятий (обязательства по ценообразованию были фактически урегулированы с ЕС в ходе Петербургского форума, тогда же с США были согласованы базовые развязки по обязательствам в области транспарентности).

17 июня 2009 г. на неформальных консультациях в Женеве Россия, Белоруссия и Казахстан информировали членов ВТО о намерении приступить с 1 января 2010 г. к практическим шагам по формированию Таможенного союза и приостановили переговоры о присоединении к ВТО до выработки согласованной позиции по формату и сути дальнейшего продолжения процесса присоединения.

В соответствии с решением Комиссии Таможенного союза от 12 августа 2009 г. была сформирована единая переговорная делегация Республики Белоруссия, Республики Казахстан и Российской Федерации по вопросам присоединения к ВТО, которая будет вести переговоры от имени трех стран.

На состоявшихся в октябре 2009 г. двусторонних и многосторонних консультациях в Женеве членам ВТО была представлена совместная позиция России, Казахстана и Белоруссии, согласно которой присоединение России, Белоруссии и Казахстана к ВТО

будет осуществляться на согласованных условиях, а по тем вопросам, которые входят в сферу ведения Таможенного союза, эти условия должны быть полностью гармонизированы. Делегация Таможенного союза информировала членов ВТО, что страны продолжат присоединение де-юре в качестве суверенных стран, так как иной подход мог бы быть связан с серьезными юридическими и процедурными проблемами и существенно задержать завершение переговоров. Со стороны ВТО решение о возобновлении переговоров должно быть принято представителями Рабочих групп по присоединению Республики Казахстан, Республики Белоруссия и Российской Федерации к ВТО после представления информации о Таможенном союзе. В IV квартале 2009 г. члены единой переговорной делегации проводили экспертные консультации с Секретариатом ВТО и основными партнерами.

ВТО в последнее время переживает системный кризис, который усугубляется глобальными экономическими потрясениями. Переговоры по ее развитию – Дохийский раунд, который стартовал в 2001 г., – буксуют из-за невозможности состыковать интересы развитых и развивающихся стран. Первые хотят сохранить свои субсидии (главным образом сельскохозяйственные), тогда как вторые не готовы чрезмерно открывать свои рынки. Состоявшаяся в декабре 2009 г. седьмая министерская конференция ВТО не способствовала нахождению выхода из этого тупика, хотя то и дело звучали призывы любой ценой завершить Дохийский раунд в 2010 г.

Единственным практическим результатом конференции стало подписание 22 развивающимися странами соглашения, которое предусматривает сокращение на 20% таможенных тарифов в отношении 70% импортируемых товаров. Основная цель договоренности – придать динамику торговым отношениям по линии Юг–Юг и продемонстрировать сплоченность группы развивающихся стран, условно называемых «южными», в то время как богатые страны Севера не могут ни о чем договориться и не идут на уступки.

Вполне возможно, что в будущем ВТО будет развиваться именно путем заключения подобных групповых или региональных соглашений. И Таможенный союз станет одним из блоков внутри мировой организации.

## Раздел 4. Социальная сфера

### 4.1. Финансы населения и потребительский рынок

**Денежные доходы.** В 2009 г. реальные денежные доходы населения выросли на 1,9% по сравнению с 2008 г. при существенной дифференциации динамики реальной заработной платы и реального размера назначенных пенсий (см. *рис. 1*).

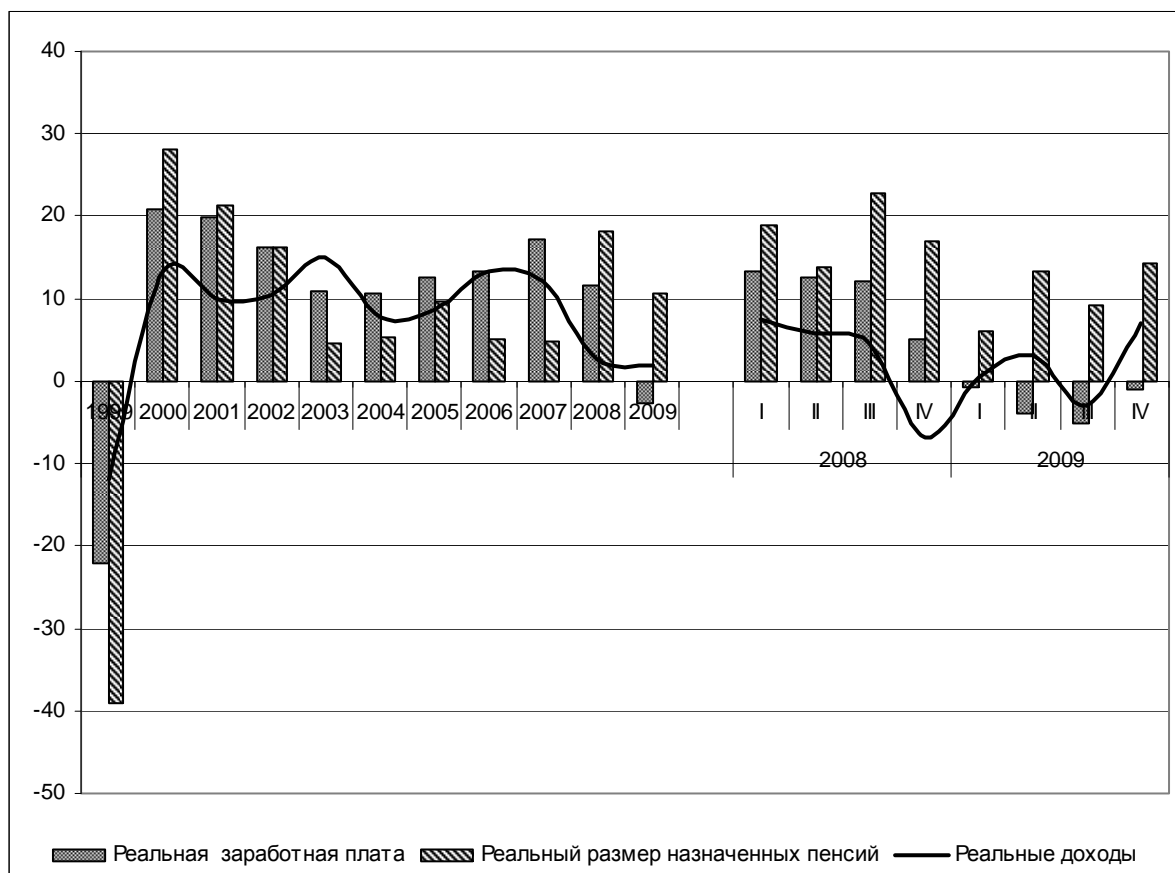
Анализ динамики реальных доходов населения и реальной заработной платы показывает, что наблюдаемые в течение последних лет внутригодовые колебания этих показателей не менялись до сентября 2008 г. Как правило, в декабре за счет массированных выплат реальные доходы и реальная заработная плата резко повышались, и это полностью нивелировало воздействие вялой динамики начала года, связанной с январским скачком инфляции и со снижением экономической активности. В 2008 г. на фоне среднемесячного падения реальной заработной платы в октябре-ноябре на 1,2% даже традиционный рост заработной платы в декабре не компенсировал негативные тенденции осенних месяцев. В итоге в IV квартале 2008 г. прирост реальной заработной платы относительно соответствующего периода 2007 г. составил 5,0% при годовом росте на уровне 11,5%.

В 2009 г. впервые за последние 10 лет динамика реальной заработной платы находилась в области отрицательных темпов прироста, причем самое глубокое падение пришлось на III квартал. Несмотря на некоторое ослабление темпов снижения реальной заработной платы в IV квартале, обусловленное замедлением темпов инфляции к концу года и некоторой стабилизацией экономической активности, в целом за 2009 г. сокращение реальной заработной платы составило 2,8% по сравнению с предыдущим годом.

Среднемесячная номинальная заработная плата в 2009 г. была на уровне 18 785 руб., или 108,5% к показателю 2008 г. Существенных изменений в дифференциации заработной платы не произошло. По-прежнему лидерами по уровню заработной платы в 2009 г. оставались такие виды экономической деятельности, как транспортирование по трубопроводам, финансовая деятельность и добыча топливно-энергетических полезных ископаемых (превышение общероссийского уровня в 2,2 раза), производство кокса и нефтепродуктов (в 2 раза). Наиболее низкий уровень среднемесячной заработной платы сохранялся в текстильном и швейном производстве и в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве – соответственно 48, 53 и 51% общероссийского уровня.

В числе положительных моментов изменения структуры заработной платы по видам экономической деятельности можно отметить сохранение роста заработной платы в социальной сфере – в образовании, здравоохранении и предоставлении социальных услуг. В 2009 г. уровень среднемесячной начисленной заработной платы работников здравоохранения и предоставления социальных услуг составил 80%, работников образования – 71% общероссийского уровня.

Важной особенностью 2009 г. стало формирование тенденции к сокращению просроченной задолженности по заработной плате перед работниками. Рост задолженности стал фиксироваться в сентябре 2008 г., а со второго полугодия 2009 г. задолженность постоянно сокращалась и на конец года составила 3565 млн руб. против максимального уровня 8779 млн руб., зафиксированного на начало июля 2009 г.



Источник: Росстат.

Рис. 1. Динамика изменения реальных доходов населения по компонентам в 1999–2009 гг. и по кварталам в 2008–2009 гг., (в % к соответствующему периоду предшествующего года)

Зарботная плата формирует почти 70% доходов населения и оказывает доминирующее влияние на социальные параметры развития. В 2009 г. фактором, компенсирующим негативное влияние динамики заработной платы на показатель реальных доходов населения, стало повышение социальных выплат в структуре доходов населения до 14,6% против 13,2% годом ранее (табл. 1). В 2008–2009 гг. прекратилось относительное ухудшение материального положения пенсионеров по сравнению с работающими. Соотношение между средней пенсией и среднемесячной заработной платой в 2009 г. выросло до 27,6% против 24,3% в 2008 г. и 22,8% в 2007 г. В целях поддержания материального положения пенсионеров с 1 марта 2009 г. базовая часть трудовой пенсии увеличена на 8,7%, а с 1 декабря установлена в размере 2562 руб. (увеличение на 31,38%). Страховая часть трудовых пенсий была проиндексирована с 1 апреля 2009 г. и с 1 августа 2009 г. на 17,5 и 7,5% соответственно. С учетом проведенных мер средний размер назначенной месячной пенсии в 2009 г. составил 5191 руб. и увеличился по сравнению с 2008 г. на 23,6%, что значительно выше темпов роста потребительских цен и уровня прожиточного минимума пенсионера. Реальный размер назначенных пенсий увеличился на 10,7% по сравнению с 2008 г.

Наиболее заметные изменения в структуре денежных доходов населения в 2009 г. связаны со снижением доходов от собственности, доля которых сократилась почти на треть – до 4,3%.

Таблица 1

Структура денежных доходов населения в 2008–2009 гг., % к итогу

	2008					2009				
	год	квартал				год	квартал			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Денежные доходы – всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Доходы от предпринимательской деятельности	10,3	10,2	9,6	10,4	10,7	9,7	10,5	9,3	10,1	9,2
Оплата труда, включая скрытую заработную плату	68,3	68,7	68,6	66,7	69,3	69,4	69,1	69,6	68,5	70,4
Социальные выплаты	13,2	13,4	12,8	12,8	13,8	14,6	14,7	14,5	15	14,1
Доходы от собственности	6,2	5,6	7,1	8,1	4,2	4,3	3,8	4,6	4,4	4,3
Другие доходы	2	2	1,9	2	2	2	1,9	2	2	2

Источник: Росстат.

Несмотря на принимаемые меры по увеличению оплаты труда, пенсий, пособий, социальной поддержке отдельных групп населения, в 2009 г. численность лиц с доходами ниже величины прожиточного минимума, по предварительным данным, составила 19,6 млн человек, или 13,8% общей численности населения страны против 13,1% в 2008 г. Результаты обследований бюджетов домашних хозяйств показывают, что в 2009 г. основные показатели дифференциации населения по доходам не изменились по сравнению с 2008 г. Индекс концентрации доходов (коэффициент Джини) остался на уровне 0,422, коэффициент фондов, характеризующий степень социального расслоения, составил 16,7 раза против 16,8 раза. В 2009 г. на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 31,0% общего объема денежных доходов (в 2008 г. – 31,1%), а на долю 10% наименее обеспеченного населения – 1,9% (1,9%).

**Расходы населения.** В 2009 г. объем денежных доходов населения достиг 28 388,8 млрд руб., увеличившись на 12,5% по сравнению с 2008 г. Население израсходовало 19 635,6 млрд руб. на покупку товаров и оплату услуг, что на 5,0% превысило показатель предыдущего года. Сбережения населения за 2009 г. оцениваются в размере 5602,3 млрд руб., что в 1,67 раза больше показателя 2008 г.

В 2009 г. инфляция оказала значительное влияние на динамику и структуру расходов домашних хозяйств. С начала года потребительская инфляция составила 108,8% против 113,3% в 2008 г. В результате воздействия различных факторов на динамику цен по отдельным секторам потребительского рынка структура инфляции претерпела существенные изменения. Умеренный рост цен на продовольствие, наблюдаемый с ноября 2008 г., объясняется как влиянием снижения платежеспособного спроса населения, так и явной заинтересованностью организаций торговли в сдерживании цен с целью ускорения денежного оборота при дефиците кредитных средств. Динамика цен на непродовольственные товары формировалась под воздействием повышения реального обменного курса рубля и сокращения импорта. Индекс цен на продовольственные товары составил 106,1% против 116,5% в 2008 г., а на непродовольственные товары – 109,7% против 108,0% соответственно.

Трансформация ценовых пропорций обусловила изменение потребительского поведения (табл. 2). Доля средств на покупку товаров и оплату услуг оставалась на доста-

точно низком уровне и составила 69,2% против 74,1% годом ранее, в том числе расходы на покупку товаров – 53,6% против 57,9%.

Таблица 2

**Структура использования денежных доходов населения, %**

	Денежные доходы	покупку товаров и оплату услуг	Из них использовано на					сбережения	из них во вкладах и ценных бумагах	покупку валюты	Прирост (+), уменьшение (-) денег на руках у населения	
			в том числе на			оплату обязательных платежей и взносов						
			покупку товаров	оплату услуг								
2008												
I квартал	100	77,1	59,7	17,4	12,1	8,3	+2,7	6,9	-4,4			
II квартал	100	71,8	55,7	16,1	12,3	7,2	+6,4	4,7	+4,0			
III квартал	100	74,4	58,1	16,3	12,6	4,6	+1,7	5,7	+2,7			
IV квартал	100	73,6	58,4	15,2	12,0	2,2	-9,2	13,7	-1,5			
Год	100	74,1	57,9	16,2	12,3	5,3	0,0	7,9	+0,4			
2009												
I квартал	100	76,3	58,8	17,5	11,3	8,7	-2,7	10,3	-6,6			
II квартал	100	66,6	51,3	15,3	10,4	17,1	+6,3	3,5	+2,4			
III квартал	100	70,2	54,2	16,0	11,4	12,9	+2,4	6,0	-0,5			
IV квартал	100	65,3	51,3	14,0	10,6	16,8	+8,5	3,5	+3,8			
Год	100	69,2	53,6	15,6	10,9	14,2	+4,1	5,5	+0,2			

Источник: Росстат.

При сдержанном росте доходов населения основная доля расходов приходилась на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости. В результате удельный вес пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия, в структуре оборота розничной торговли в 2009 г. увеличился до 48,6% (на 1,8 п.п.) и превысил показатель аналогичного периода 2008 г. при соответствующем сокращении доли непродовольственных товаров.

В целом за 2009 г. оборот рынка продовольственных товаров сократился на 2,5%, а непродовольственных товаров – на 8,3% (рис. 2). В качестве положительной тенденции следует отметить начавшийся с мая рост оборота розничной торговли по сравнению с показателем предыдущего месяца.

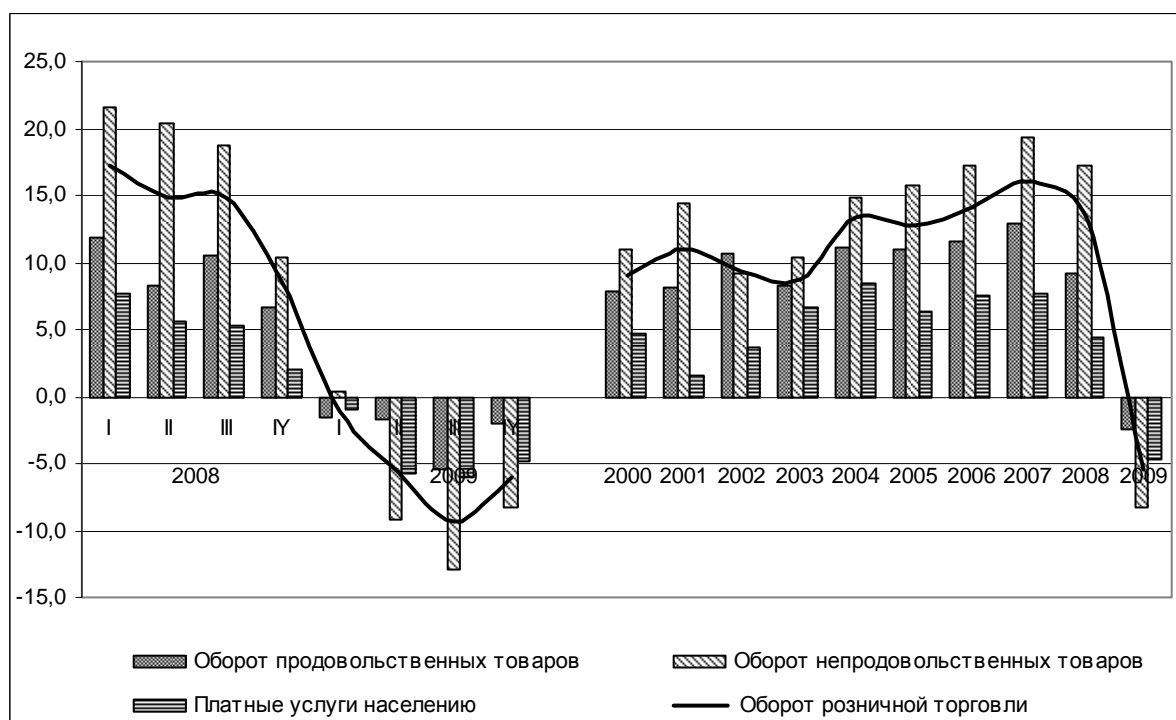
Следует отметить, что отличительной особенностью 2009 г. стало повышение склонности к сбережению как мера предосторожности в условиях кризиса.

Население использовало разные инструменты для сбережения своих доходов. Если в I квартале 2009 г. 10,3% денежных доходов населения было использовано на приобретение валюты, то в IV квартале этот показатель снизился до 3,5% при повышении сбережений во вкладах и ценных бумагах до 8,5% денежных доходов населения (против снижения этого показателя до -2,7% в начале года). В III квартале 2009 г. расходы на приобретение валюты повысились до 6,0% денежных доходов населения при снижении доли сбережений во вкладах и ценных бумагах до 1,9%.

В целом за 2009 г. доля сбережений в денежных доходах населения составила 14,2% против 5,3% в предшествующем году, в том числе во вкладах и ценных бумагах – 4,1%.

На динамику сбережений населения существенное влияние оказывали уровень инфляции, периодически возникающие у банков проблемы с ликвидностью, изменение курса рубля и негативные явления (замедление темпов ввода жилья, рост процентных

ставок по ипотечным кредитам) на рынке недвижимости. Вклады населения в инвестиции в доленое строительство по итогам трех кварталов 2009 г. снизились до 37,6 млрд руб. против 66,6 млрд руб. за аналогичный период предыдущего года.



Источник: Росстат.

Рис. 2. Динамика оборота розничной торговли и платных услуг населению в 2000–2009 гг. и по кварталам в 2008–2009 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Следует отметить, что и в условиях кризиса среди целей использования сбережений основными остаются приобретение недвижимости и благоустройство жилья. Это оказало некоторое воздействие на тенденцию к сокращению задолженности по жилищным и ипотечным кредитам, наблюдаемую со II квартала 2009 г. Формирование этой тенденции происходит при ужесточении кредитной политики банков. Объем кредитов, предоставленных кредитными организациями физическим лицам на покупку жилья, в 2008 г. составил 655,2 млрд руб. и 103,2 млрд руб. в иностранной валюте, в том числе ипотечных жилищных кредитов – соответственно 555,4 млрд руб. и 95,1 млрд руб. в иностранной валюте. В январе – ноябре 2009 г. сумма жилищных кредитов составила 140,5 млрд руб. и 9,5 млрд руб. в иностранной валюте. Процентная ставка по жилищным и ипотечным кредитам повысилась в январе – ноябре 2009 г. до 14,8 и 14,6% (соответственно 13,0 и 12,9% в 2008 г.).

Результаты опросов населения, проведенных Росстатом в IV квартале 2009 г., свидетельствуют об улучшении потребительских ожиданий. К концу года сформировались необходимые предпосылки для возобновления роста доходов и потребительской активности населения. Вместе с тем, ограниченная доступность кредитных ресурсов для домашних хозяйств, даже несмотря на рост доли сберегаемого домашними хозяйствами

дохода, в ближайшее время не позволит даже приблизиться к докризисным показателям реализации жилья, автомобилей, дорогой бытовой техники. Основным итогом процессов, характеризовавших состояние потребительского рынка в конце 2009–2010 гг., можно считать определенное «упрощение» структуры потребления и рационализацию модели потребления.

## 4.2. Миграционная ситуация

Миграция продолжает играть видную роль в социально-демографической ситуации в России. В результате снижения естественной убыли населения с 362 тыс. человек в 2008 г. до 249,4 тыс. человек в 2009 г. и относительной стабильности миграционного прироста (на уровне 250–270 тыс. человек) впервые за 15 лет в 2009 г. отмечалось полное замещение естественной убыли миграционным приростом. Этот, безусловно, знаменательный факт, ко всему прочему ставший возможным в кризисный период, нуждается в нескольких ремарках.

*Во-первых*, согласно действующим правилам, положенным в основу текущего учета миграции в России, и натурализационным процедурам<sup>1</sup> миграционный прирост сейчас пополняют те мигранты, которые реально прибыли (и находятся на территории страны) несколько лет назад. С 2007 г. в числе прибывших фиксируются мигранты, регистрирующиеся на срок 1 год и более, а также впервые получившие разрешение на временное проживание. При этом определенная доля переселяющихся по-прежнему попадает в статистику дважды: например, часть мигрантов (из Казахстана, Киргизии и Белоруссии), которые могут зарегистрироваться сразу после переезда и затем – в течение того же года повторно, получив через 3 месяца после въезда российское гражданство<sup>2</sup>.

*Во-вторых*, если в соответствии с официальными данными общий миграционный прирост не только полностью покрыл естественную убыль, но и перекрыл ее на 9,8% (рис. 3), то восполнить российское сокращение численности трудоспособного населения он не мог и вряд ли сможет в обозримом будущем (рис. 4). В конце 1990-х – начале 2000-х годов в России сложилась благоприятная ситуация, получившая название «демографический дивиденд»<sup>3</sup>, когда общая численность населения падала, но число трудоспособных было велико и росло вплоть до 2005 г. С 2006 г. началась стремительная естественная убыль трудоспособного населения, сравнительно небольшая в 2006 г. (около 170 тыс. человек), удвоенная в 2007 г. и уже почти в 1 млн человек в 2009 г.

В соответствии со средним вариантом прогноза, публикуемого Росстатом, суммарное сокращение естественной убыли трудоспособного населения за 2010–2020 гг. составит 10,3 млн человек с пиком в 2015 г. (1152,7 тыс. человек)<sup>4</sup>. По отношению к ныне сложившемуся числу занятых в российской экономике это дает ежегодное снижение в размере примерно 1,5%. Ни российская, ни советская экономика не знали примеров

---

<sup>1</sup> Вначале разрешение на временное проживание, затем вид на жительство, потом гражданство Российской Федерации.

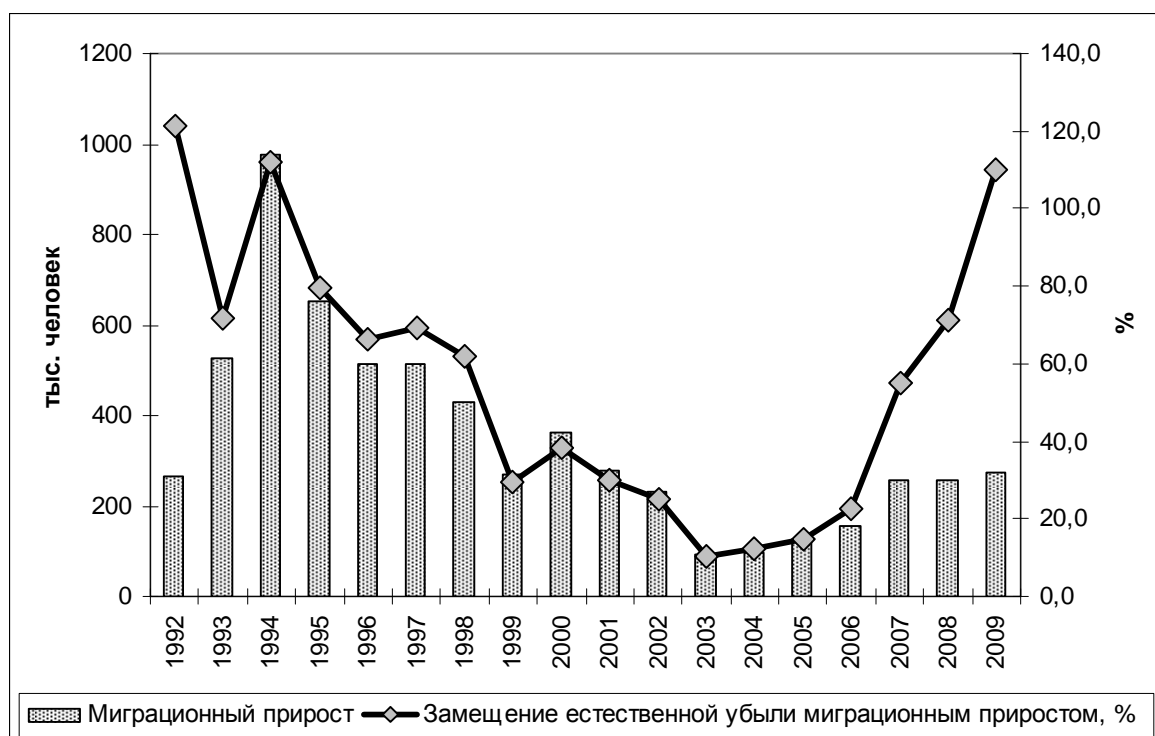
<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Чудиновских О.С. Вопросы совершенствования статистики миграции в рамках текущего учета и Всероссийской переписи населения 2010 года // <http://www.valerytishkov.ru/>

<sup>3</sup> Васин С. Прощание с демографическим дивидендом // Демоскоп Weekly. № 317–318. 21 января – 3 февраля 2008 г. <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0317/tema02.php>

<sup>4</sup> Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 г. Статистический бюллетень. М.: Росстат, 2009.



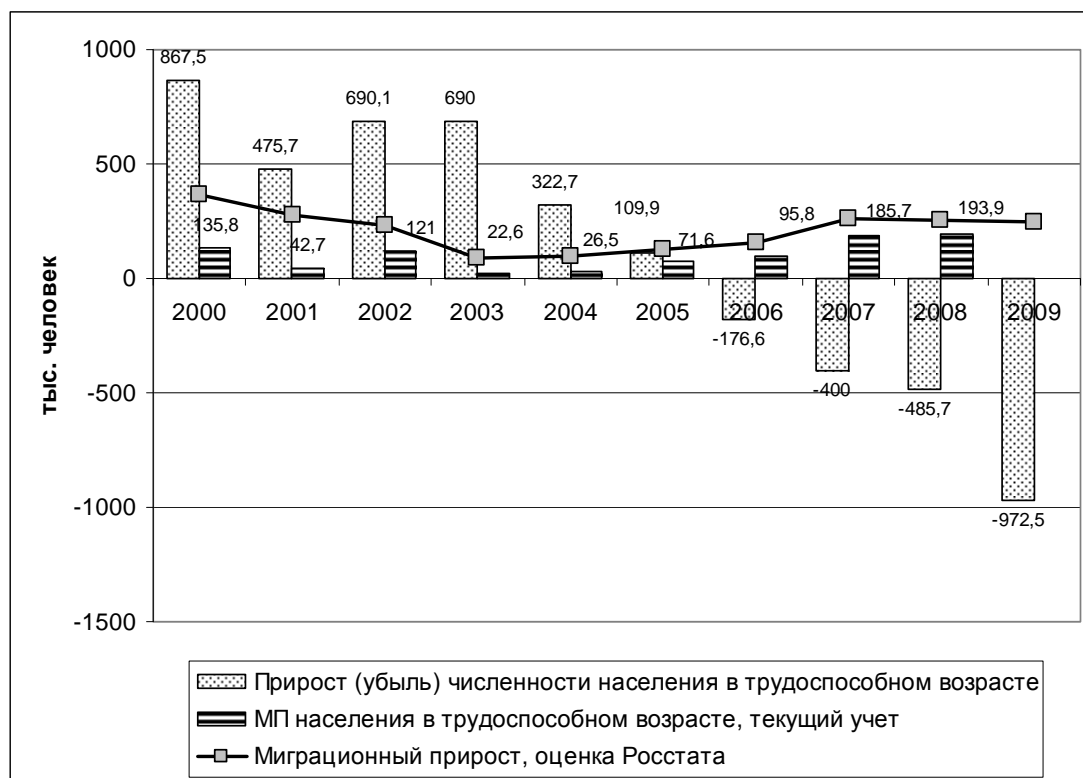
аналогичного сужения числа трудоспособных. Опыт первой половины 1960-х годов, когда естественный прирост трудоспособного населения резко уменьшался (в 2 раза по отношению к 1950-м годам), но не становился отрицательным, показывает, что для ликвидации экономических последствий воздействия демографических структурных факторов требуется комплекс мер, одной из которых является разумное привлечение мигрантов<sup>1</sup>. Предпринимаемые в последние годы в миграционной и инвестиционной сферах шаги показывают, что в обществе пока не сложилось должного понимания остроты ситуации с обеспечением экономики кадрами. Кризисная безработица в 2009 г. была в определенной степени скомпенсирована падением числа трудоспособных.



Источник: данные Росстата.

Рис. 3. Миграционный прирост (тыс. человек) и замещение миграционным приростом естественной убыли населения России (%), 1992–2009 гг.

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Зайончковская Ж.А. Резюме доклада. Итоги «круглого стола» «Миграция как фактор экономического развития» 16 декабря 2009 г. // Миграционный барометр в Российской Федерации. <http://www.baromig.ru/single/events/reports/20091225153735>



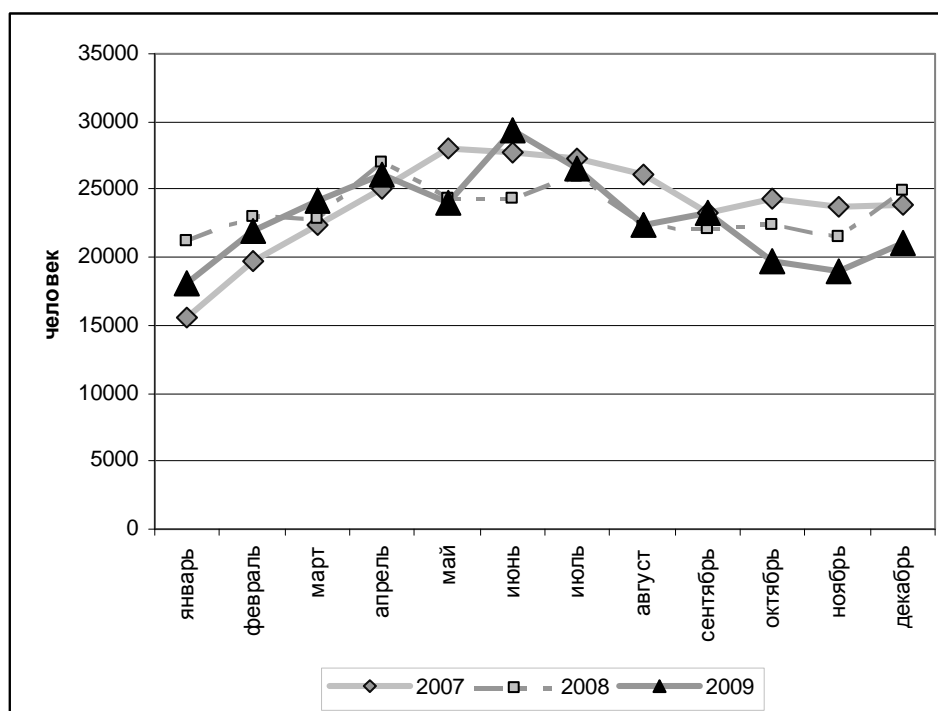
*Примечание.* Для 2009 г. – расчеты естественной убыли населения в трудоспособном возрасте проводились на основании данных о численности населения по возрастным группам по среднему варианту прогноза Росстата на 1 января 2010 г. и опубликованных данных по состоянию на январь 2009 г.  
*Источник:* данные Росстата.

*Рис. 4.* Прирост (убыль) численности населения в трудоспособном возрасте и миграционный прирост населения России, тыс. человек, 2000–2009 гг.

К сожалению, в связи с вышеописанными ограничениями миграционной статистики взаимосвязи текущей ситуации на рынке труда с миграционными потоками отражаются официальными статистическими данными весьма слабо. Например, ежемесячные ряды прибытий 2009 г. почти идеально повторяют тренды предыдущих лет с обычным зимним понижением и летним всплеском (*рис. 5*). Ничем не выделялись ни конец 2008 г., когда кризис официально стартовал, ни летний сезон 2009 г. А общее число прибывших в Россию в международной миграции в 2009 г. на 8% превысило аналогичное годом ранее<sup>1</sup>.

Статистика выбытий из страны продолжила плавный нисходящий тренд, характерный для России уже давно и никак не связанный с нынешним кризисом. Падение выбытий на 18% не должно настораживать: например, снижение объемов выбытий в докризисном 2006 г. по отношению к 2005 г. было почти двукратным. На 14% сократился выезд в дальнее зарубежье, он стремится к нулю, что, впрочем, свидетельствует не о реальных процессах, а о несовершенстве процедур статистического наблюдения, изменении каналов эмиграции из страны.

<sup>1</sup> По отчетам Росстата за январь – декабрь 2009 г., число прибывших составило 279,9 тыс. человек. С учетом дооценки (по расчету Росстата) оно равнялось 304,9 тыс. человек. Соответственно миграционный прирост по отчету – 247,4 тыс. человек, по расчету – 271,6 тыс. человек.



Источник: данные Росстата.

Рис. 5. Помесячная динамика прибытий в Россию (международная миграция), 2007–2009 гг., человек

В итоге, по оценкам Росстата, который немного корректирует статистику прибытий в страну в сторону увеличения, нетто-миграция составила 271,6 тыс. человек.

В целом можно констатировать, что нынешний кризис в отличие от кризиса 1998 г. миграция, а точнее – миграционная статистика, почти<sup>1</sup> не заметила. В прошлый раз миграционные потоки отреагировали достаточно однозначным ростом выъездов из страны в дальнее зарубежье и снижением числа прибывших в Россию. Сейчас либо произошло растягивание реакции на кризис во времени, и оно пока не отразилось в статистике, либо статистика служит весьма слабым барометром текущего кризиса.

Как и в предыдущие годы, 93% всех прибытий обеспечивается связями со странами СНГ. Все 1990-е годы репатриационная составляющая была, безусловно, главной для миграции в Россию: в потоках преобладали русские и так называемые «титовские» национальности РФ (в миграционном приросте за 1989–2007 гг. – 65 и 12% соответственно). Возвращение нескольких миллионов человек, этнокультурно близких основному населению России, оказало благоприятное влияние на российскую демографическую ситуацию, особенно в сельской местности. Однако благодаря действию многих факторов (выезд, приспособление к текущим условиям, старение возрастной структуры оставшихся и др.) за прошедшие годы миграционный потенциал серьезно сократился<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Если не считать сообщаемые экспертами (М.С. Тольц, Иерусалимский университет) сведения о 1,5-кратном росте эмиграции в Израиль.

<sup>2</sup> Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В. Иммиграция: путь к спасению или Троянский конь? Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2008: Россия перед лицом демографических вызовов. М.: ПРООН, 2009. С. 100.

Отчасти поэтому принятая в 2006 г. (с началом реализации в 2007 г.) Госпрограмма по содействию переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, фактически так и не заработала. Вместо первоначально заявленных ориентиров в привлечении 300 тыс. человек за 3 года принято: 682 человека – в 2007 г., 8857 человек – в 2008 г., 5549 человек – в 2009 г., т.е. суммарно чуть более 15 тыс. человек.

Не оправдались надежды на то, что на заявленные небольшие размеры материальной помощи<sup>1</sup> в указанные государственными структурами субъекты Федерации и населенные пункты (как правило, проблемные российские регионы) активно поедут те оставшиеся в республиках СНГ люди, которые не сумели или не хотели реализовывать свои миграционные желания в годы, когда это делали многие из их окружения. С одной стороны, предлагаемый адаптационный социальный пакет и подъемные не вносят существенного вклада в социально-экономическую интеграцию, а с другой – возможное расширение мер материального содействия грозит вполне понятным недовольством среди местного населения<sup>2</sup>, одновременно – может способствовать усилению патерналистских настроений среди переселяющихся<sup>3</sup>.

Истинной заинтересованности в проекте не проявили не только сами мигранты, но и регионы. Программа предполагает, что федеральный центр берет на себя минимум обязательств: оплату расходов на переезд, госпошлины за оформление документов, подъемных, выплату ежемесячного пособия при отсутствии работы. Остальное, как впрочем, и всю практическую работу по обустройству, должны были взять на себя региональные и муниципальные власти. Однако решение множества других тактических задач при дефиците региональных бюджетов (наблюдавшемся в 20–30 российских регионах даже в «тучные» годы) при фактическом навязывании со стороны центра участия в Программе заслонило стратегическую полезность Программы для регионов, которые даже жалуются на дефицитарность трудового баланса<sup>4</sup>. Сложилось несколько схем саботажа реализации региональных программ репатриации соотечественников: отказ их финансирования из собственных источников, минимальное финансирование или готовность финансирования только за счет средств работодателей или самих репатриантов<sup>5</sup>. Определенная часть регионов отказалась от разработки региональных программ.

В итоге на сегодняшний момент Госпрограмма фактически выполняет функцию «прикрытия». Об этом, выступая на III Всемирном конгрессе соотечественников, заявил и президент страны Д.А. Медведев: «Общее количество [участников Программы. – Ред.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2006 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. Раздел 4.3. С. 492–513.

<sup>2</sup> Из выступления губернатора Хабаровского края В. Ишаева: «Какое моральное право мы имеем сразу предоставить вновь приехавшим благоустроенные квартиры, когда только в Хабаровске свыше семи тысяч семей все еще живут в так называемом «обвальном» фонде?» (Ишаев В. Проекты интеграции мы обсудим на форуме // Россия в АТР. 2006. № 3. С. 19).

<sup>3</sup> Мукомель В.И. Миграционная политика и политика интеграции: социальное измерение // Россия реформирующаяся. Ежегодник / Отв. ред. М.К. Горшков. Вып. 7. М.: Институт социологии РАН, 2008. С. 268.

<sup>4</sup> Белоглазова Г. Кордон для профи // Российская газета.. 25 ноября 2009 г.

<sup>5</sup> Мукомель В.И. Миграционная политика и политика интеграции: социальное измерение // Россия реформирующаяся. Ежегодник / Отв. ред. М.К. Горшков. Вып. 7. М.: Институт социологии РАН, 2008. С. 267.

автора] имеет значение, но важнее уверенность всех, кто находится вне России, что они могут вернуться на Родину»<sup>1</sup>.

Проблемы – а по сути, провал – в реализации Госпрограммы высветили неготовность общественных институтов к кропотливой методичной работе по приему и интеграции мигрантов, которая в условиях наступившего демографического провала трудоспособных может настоятельно потребоваться уже в ближайшее время.

Другим ключевым направлением современной миграции и миграционной политики с конца 1990-х годов стало регулирование процессов временной трудовой миграции. За это время, даже по официальным данным, поток трудовых мигрантов в Россию, особенно из стран – соседей по бывшему Союзному государству, вырос многократно. Еще в 2000 г. число трудовых мигрантов, получивших разрешение на работу в России, составляло 213 тыс. человек, 6 лет спустя, в 2006 г., – уже 1023 тыс. человек. Насколько за это время изменились фактические, а не официальные статистические показатели, достоверно сказать невозможно. Ж.А. Зайончковская и Е.В. Тюрюканова<sup>2</sup>, а также ряд других исследователей<sup>3</sup>, основываясь на проведенных исследованиях, подчеркивали, что «общее количество единовременно присутствующих в России мигрантов по состоянию на конец 2006 г. составляло не более 7 млн человек», в том числе 5–6 млн человек в рамках трудовой миграции. Выборочные обследования, проводимые в России в 2003–2006 гг., выявляли, что до 80% мигрантов не имели письменного договора с работодателем, 75% мигрантов получали зарплату «в конверте» полностью или частично, 50% не имели регистрации по месту пребывания<sup>4</sup>.

Рост потоков трудовых мигрантов – зарегистрированных полностью или частично (например, до 2006 г. – есть регистрация, но работа – по договору с работодателем, не имеющим разрешения миграционной службы, или есть регистрация, но работа осуществляется без договора), а также вообще незарегистрированных, увеличение веса нелегитимных мигрантов вызвали настойчивую необходимость изменения законодательства, которое было предпринято с 15 января 2007 г.<sup>5</sup> (уведомительный характер регистрации для «безвизовиков», возможность регистрировать свое пребывание по юридическим адресам, новый порядок получения разрешения на работу и пр.). Как это

<sup>1</sup> Бирюкова Л., Саргин А., Новикова А. Соотечественники перешли границу // Газета. 2 декабря 2009 г.

<sup>2</sup> Зайончковская Ж.А., Тюрюканова Е.В. Иммиграция: путь к спасению или Троянский конь? Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2008: Россия перед лицом демографических вызовов. М.: ПРООН, 2009. С. 223–225.

<sup>3</sup> Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты. М.: Диполь-Т, 2005. С. 194–198.

<sup>4</sup> Тюрюканова Е.В. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. Изд. 2-е. Женева: МОТ, 2006.

Карачурина Л.Б. Особенности занятости мигрантов в России (по данным социологического обследования) // Горные страны: расселение, этнодемографические и геополитические процессы, геоинформационный мониторинг. Материалы Международной конференции Ставрополь–Домбай 25–30 сентября 2005 г. М.: Ставрополь, 2005. С. 156–165.

Проблемы незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). МОМ, Бюро МОМ в России (ред. Г.С. Витковская). М.: Гендальф, 2006. С. 490–498.

Мукомель В.И. Экономика нелегальной миграции в России / Демоскоп Weekly. № 207–208. <http://demoscope.ru/weekly/2005/0207/tema01.php>

<sup>5</sup> Подробнее об этом см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2007 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. Разд. 4.2. С. 379–394.

обычно бывает, новые законодательные инициативы нуждались в некоторой корректировке, требовали спокойной и методичной работы по увязыванию реальной практики, правоприменения и законотворчества. Однако в целом новый миграционный пакет был воспринят как либеральный и направленный на легализацию, максимально возможную в существующей российской экономической действительности, в которой до 1/5 собственного населения работает не вполне легально<sup>1</sup>, а коэффициенты «досчета» на нелегальную деятельность ненормально высоки.

Результаты первого года по измененному законодательству показали двукратный рост числа мигрантов, получивших разрешение на работу. Очевидно, что произошло некое позитивное перераспределение нерегистрируемой миграции в регистрируемую, т.е. легализация части нелегальной составляющей. Однако каждый раз «шаг вперед» в миграционной политике знаменует собой как минимум «полшага назад». Так, события в карельской Кондопоге (осень 2006 г.) привели к запрету на занятость иностранных граждан в розничной торговле по всей стране.

Неактивное участие работодателей в заявочной кампании по формированию квот на привлечение иностранных работников (первой по новым правилам) (по закону – к 1 мая текущего года для привлечения работников в следующем году<sup>2</sup>) послужило толчком к сокращению квоты для безвизовых иностранных работников с 6000 тыс. в 2007 г. до 1156 тыс. в 2008 г. Мировой финансовый кризис, официально настигший Россию как раз в пору формирования квоты на очередной год, способствовал, несмотря на заявки работодателей, ее секвестированию для защиты рынка труда для собственных работников<sup>3</sup>. Первоначально установленная потребность в привлечении иностранной рабочей силы составила 3976,7 тыс. человек (в том числе 1250,8 тыс. чел. – для визовых стран)<sup>4</sup>, затем 50% ее были переведены в резерв<sup>5</sup> и составили в конечном итоге: 625,4 тыс. – для визовых стран и 1363 тыс. – для безвизовых<sup>6</sup>.

Еще одной антикризисной мерой стало изменение в правоприменении выдачи разрешений на работу для иностранных граждан. Новации здесь сводятся к следующему: въехавший в Россию из безвизовых стран и прошедший через процедуру миграционно-

---

<sup>1</sup> Доля занятых в неформальном секторе составила 21,7% в сентябре 2009 г. // Росстат: Обследование населения по проблемам занятости. Росстат. Сентябрь 2009 г.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Российская экономика в 2006 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2007. Разд. 4.3. С. 492–513.

<sup>3</sup> В конце 2008 г. правительством России было принято решение о том, что квота разрешений на привлечение на работу иностранцев в 2009 г. составит 3 млн 977 тыс. человек, но 50% ее будет зарезервировано, т.е. не доведено до регионов.

<sup>4</sup> Постановление правительства РФ «Об определении на 2009 год потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников» от 7 ноября 2008 г. № 834.

<sup>5</sup> Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) «О распределении по субъектам Российской Федерации утвержденной правительством Российской Федерации на 2009 год квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу» от 26 декабря 2008 г. № 777н.

<sup>6</sup> Одновременно вместе с ужесточениями государство приняло документы, направленные на привлечение иностранных работников «в обход» закрепленных правил: выпущен Приказ ФМС от 23 ноября 2009 г. № 329 «О порядке представления юридическим и физическим лицам, заключившим гражданско-правовые договоры на строительство объектов, необходимых для проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества в 2012 году...» // Сайт ФМС России <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/e60/pfms16041.pdf>

го учета иностранный работник теперь получает разрешение на работу не на год сразу (максимально), как ранее, а на 90 дней, в течение которых он должен найти работу и заключить с работодателем трудовой договор на срок до 1 года, после чего он может продлить разрешение на работу на оставшийся до года срок, вновь обратившись в ФМС. Формально «правило 90 дней» введено для того, чтобы сократить число трудовых мигрантов, въехавших в страну в условиях безвизового обмена и не имеющих возможности трудоустроиться здесь в связи с кризисом. В реальности предложенный вариант не бесспорен юридически, работодатели, и до того не всегда легализовывавшие своих иностранных работников, идут на заключение подобных договоров неохотно, что повышает сегмент нелегальной миграции и неформальной занятости. Кроме того, новый порядок привел к совершенно неясной ситуации в статистике привлечения ИРС: в официальных цифрах выдачи разрешений на работу нередко «сидят» одни и те же мигранты: первый раз – на 3 месяца, затем – на оставшиеся<sup>9</sup>.

Видимо, изменилось и правоприменение в постановке на миграционный учет. Напомним, что с 15 января 2007 г. в стране действует Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ, в соответствии с которым все временно пребывающие иностранные граждане подлежат учету по месту пребывания в течение трех дней со дня прибытия, а местом пребывания может быть как «жилое помещение, не являющееся местом жительства», так и «иное помещение, учреждение или организация, в которых иностранный гражданин или лицо без гражданства находится»<sup>1</sup>. Обследования, проведенные МОМ (2007–2008 гг.), показали, что почти все трудовые мигранты достаточно быстро узнали об упрощении порядка учета, необходимости постановки на миграционный учет и пытались следовать установленным правилам (кто-то – проходя процедуру, кто-то – покупая соответствующие документы). К середине 2009 г. новый правоприменительный порядок действовал почти 2,5 года, и в условиях кризиса и стимулирования снижения квот на прием иностранных работников власти начали негласную борьбу с теми работодателями, которые позволяют регистрировать своих работников в нежилых помещениях, как это разрешает закон<sup>2</sup>. Данные двух волн обследования Центра миграционных исследований<sup>3</sup>, проходивших в августе – сентябре 2008 г. и мае 2009 г., показали, что доля мигрантов, прошедших процедуру миграционного учета, почти не изменилась. Уровень легализации пребывания в России временных трудовых мигрантов

<sup>1</sup> Статья 2 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ. <http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon056.html>

<sup>2</sup> Флоринская Ю.Ф. Сочи – рай для мигрантов и безработных? // Российская миграция. 2009. № 5–6 (36–37). С. 27–28.

<sup>3</sup> Исследование проведено Центром миграционных исследований (рук. – Е.В. Тюрюканова) в рамках проектов «Управление миграцией в условиях демографического кризиса» (Фонд МакАртуров) и «Оценка новой миграционной политики России в сфере трудовой миграции из стран СНГ» (Грант Общественной палаты РФ). Исследование проходило по сходной программе, что дает возможность сопоставления потоков до и в ходе финансового кризиса. Предкризисное обследование проходило в августе – сентябре 2008 г. и охватило 774 мигранта из стран СНГ, опрошенных в Москве, Казани, Воронеже, Краснодаре, Астрахани. «Кризисное» обследование состоялось в мае 2009 г. в Москве, Санкт-Петербурге и Краснодаре, в ходе которого был опрошен 801 мигрант.

остаётся высоким, регистрируется 80% мигрантов. Но доля поставленных на миграционный учет по месту работы снизилась почти в 2 раза – с 43 до 22%.

Есть и другие маркеры, указывающие на очередное усиление значимости неформальных, привычных уже теневых практик в сфере миграции. В разной степени способствовать этому могли три заинтересованные стороны.

1. *Государство* в лице своих органов управления, заинтересованное в сдерживании безработицы и защите рынка труда для собственного населения<sup>1</sup>. Однако следует понимать, что взаимосвязи между миграцией и рынками труда очень сложные и не укладываются в простую схему: кризис – обострение проблемы безработицы – перераспределение рабочих мест, до кризиса занимаемых мигрантами, в пользу местного населения – «ненужные» мигранты отъезжают / отправляются на родину. Как и во многих развитых странах, мигранты и местное население занимают разные трудовые профессионально-квалификационные и даже отраслевые ниши<sup>2</sup>. Труд мигрантов востребован на рабочих местах, характеризующихся плохими или тяжелыми условиями труда, сезонностью, низкими зарплатами, к которым местное население не проявляет интереса. В некоторых населенных пунктах кризис мог способствовать незначительному повышению популярности ранее непрестижных профессий и соответственно повышению конкуренции на рынке низкоквалифицированного труда. Но в большинстве регионов этого не происходило. Отраслевые предпочтения трудовых мигрантов (строительство, оптовая и розничная торговля, обрабатывающие производства, коммунальные и персональные услуги, общественный транспорт, сельское хозяйство), стабильные уже несколько лет, не совпадают с отраслевой структурой занятости местного населения<sup>3</sup> (рис. 6). Примерно такая же квалификационно-отраслевая дихотомия между собственным населением и мигрантами, которая и создает целостную трудовую пирамиду, есть и в развитых странах мира. Поэтому прямыми мерами (например, секвестирование квот<sup>4</sup>), заслоняя рынок

---

<sup>1</sup> Заявлений на эту тему в течение всего 2009 г. делалось много. Последнее из них высказал председатель правительства РФ В.В. Путин на встрече с руководителем ФМС К.О. Ромодановским 17 февраля 2010 г.: «Нам, как и другим странам европейского континента, нужно стремиться к тому, чтобы мы привлекали мигрантов туда и такого качества мигрантов, которое нам нужно для экономики прежде всего. И таким образом, чтобы они, во всяком случае сегодня, в условиях экономического кризиса, который до конца еще не преодолен, не создавали ненужной конкуренции на рынке труда нашим гражданам – гражданам Российской Федерации» // Сайт председателя правительства РФ В.В. Путина <http://premier.gov.ru/events/news/9427/>

<sup>2</sup> Приведем высказывание одного из сотрудников кадровых агентств: мигранты требуются «...где требуется некий физический труд. ...Если брать заводы, которые тоже очень часто обращаются к услугам кадровых агентств, автомобильные заводы или заводы, производящие молочную продукцию или кондитерскую... Понятно, что на грузчиков, погрузчиков вряд ли коренные москвичи пойдут. ... Везде, где требуется физический труд, сейчас уже отказываются москвичи на эти вакансии идти» // Мукомель В.И., Кузнецов И.М., Лившин А.Я., Полунов А.Ю., Батоврина Е.В. Социологический анализ проблем трудоустройства мигрантов: точка зрения рекрутинговых агентств. М.: ЦСИ фак. ГиМУ МГУ им. М.В. Ломоносова, Институт социологии РАН, 2008.

<sup>3</sup> В связи с этим не вполне понятной представляется декларируемая политика по приоритетному привлечению из-за границы высококвалифицированных специалистов.

<sup>4</sup> Руководитель ФМС К.О. Ромодановский отметил: «Ужесточив порядок выдачи разрешений иностранным гражданам на работу, мы в этом году сократили количество таких разрешений на 30%, тем самым защитили российского работника» // Сайт председателя правительства РФ В.В. Путина <http://premier.gov.ru/events/news/9427/>



труда от мигрантов, государство не создает преференций для большей части местного населения, а стимулирует, скорее, латентное присутствие мигрантов на рынках труда. Кроме того, динамичность функционирования местных (локальных) рынков труда и, вообще, возможности государства по управлению такими сложными процессами, как миграция, сильно преувеличены и порождены технократическим отношением к людям и советским опытом реализации любых сколько-нибудь крупных государственных проектов (от строительства химзавода в г. Уварово до БАМа или целины).

2. *Работодатели* имеют свои стимулы для использования не вполне легализованных работников. Ужесточение российского трудового законодательства<sup>1</sup>, а также возобладание «рынка работодателя» над «рынком работника» привело, среди прочего, к росту доли неформально занятых в стране: данные обследования населения по проблемам занятости показывают, что в сентябре 2009 г. доля занятых в неформальном секторе в общей численности занятого населения в России выросла до 21,7%, тогда как год до кризиса – в ноябре 2007 г. – составляла 17,1%<sup>2</sup>. Мигранты, заведомо более бесправные, чем коренные жители, стали попадать в ловушку нелегального трудоустройства из-за нежелания работодателей легализовать их трудоустройство еще чаще, чем раньше. Кризис не пошатнул систему стимулов для привлечения мигрантов со стороны работодателей – отсутствие российских работников нужного профиля, предсказуемое качество работы, «попослушность» работодателю. Более того, некоторые мотивы (например, желание сэкономить на фонде заработной платы, согласие мигрантов работать внеурочное время, без выходных и отпусков, выполняя больший объем работ за то же время) кризис только усилил.

Исследование Центра миграционных исследований показало, что уже в предкризисный период мигранты в среднем работали по 9 ч в день. К маю 2009 г. (вторая волна обследования) продолжительность рабочего дня увеличилась до 10 ч. Длительность рабочей недели почти не изменилась, но она и во время первой фазы обследования составляла 5,9 дня<sup>3</sup>. При этом и в 2008 г., и в 2009 г. средняя продолжительность рабочего дня у мигрантов, не имеющих разрешения на работу, была выше, чем у тех, кто его имел (табл. 3). Таким образом, средняя продолжительность рабочей недели в мае 2009 г. составила 59 ч, что свидетельствует о росте трудовой нагрузки по сравнению как с предкризисным периодом, так и с другими докризисными обследованиями (обследование Г.С. Витковской в 2006 г. – 53 ч)<sup>4</sup>. Усиление тенденций нелегального найма мигрантов характеризует динамика показателя формы получения зарплаты. Среди имеющих разрешение на работу в 2008 г. получали зарплату по ведомости (полностью

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Капелюшников Р.И. Конец российской модели рынка труда? М., 2009.

<sup>2</sup> Росстат: Обследование населения по проблемам занятости. Росстат. Ноябрь 2007 г. Сентябрь 2009 г.

<sup>3</sup> Приведем одно из высказываний работодателей, записанных в ходе данного исследования Ю.Ф. Флоринской во время фокус-группы с работодателями: «У нас вот они работают не 8 часов, а 14, и без суббот и воскресений. А платим мы за скорость и качество. Есть определенные временные рамки, за которые они должны объект поставить. И работают, поэтому они без суббот, воскресений и отпусков» // Материалы презентации Ю.Ф. Флоринской «Практики найма мигрантов в период кризиса» на региональной встрече экспертов «Партнерство стран СНГ в области миграции: поиск согласованных решений». М.: Центр миграционных исследований. 24–25 сентября 2009 г.

<sup>4</sup> Проблемы незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). МОМ, Бюро МОМ в России (ред. Г.С. Витковская). М.: Гендальф, 2006. С.122.

или частично, т.е. часть – по ведомости, частично – «в конверте») 78% мигрантов, в 2009 г. – 71% (т.е. среди имеющих возможность быть легально трудоустроенными вырос сегмент работающих нелегально). Кроме того, размер зарплаты для имеющих и не имеющих разрешения на работу перестал быть даже слабым индикатором «нормальности» трудового процесса, когда зарплата нелегальных работников ниже зарплаты легальных. При этом размер зарплаты не только не уменьшился, но даже вырос<sup>1</sup>. В целом он близок к средней номинальной заработной плате в России (апрель 2009 г. – 18 287 руб.). Схожие пропорции при сопоставлении российских зарплат и зарплат мигрантов выявлялись и в докризисных обследованиях: например, по данным обследования Е.В. Тюрюкановой (июнь 2003 г.), средняя заработная плата незаконных мигрантов составляла 5338 руб. (около 176 долл.) при средней по стране 5591 руб. (184 долл.)<sup>2</sup>. По обследованию Г.С. Витковской, проведенному в 2006 г., 50% мигрантов считали, что их оплата труда такая же, как у местных работников<sup>3</sup>.

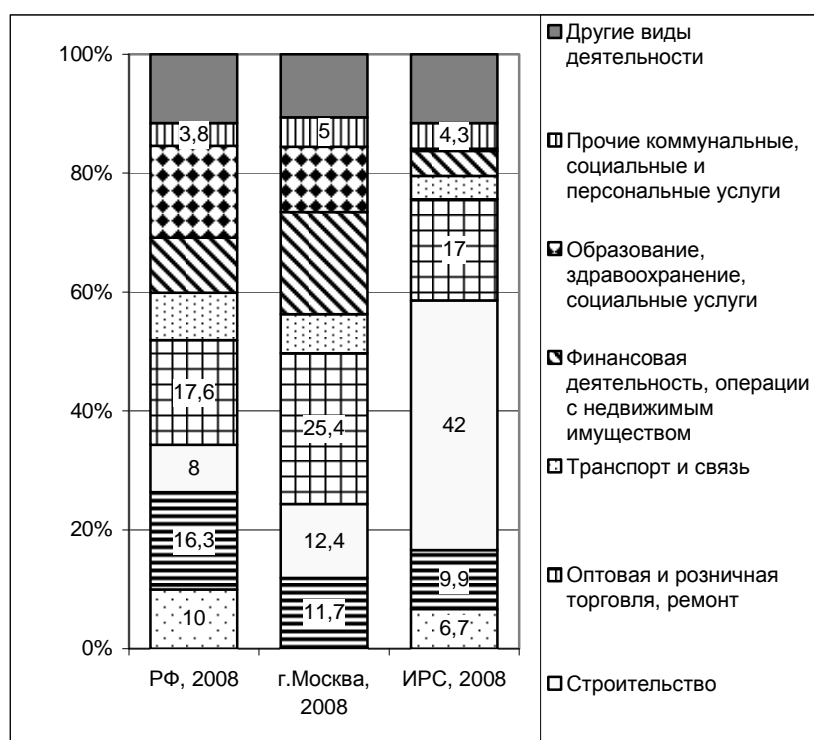


Рис. 6. Отраслевая структура занятости населения России, г. Москвы и иностранной рабочей силы (2008 г., %)

<sup>1</sup> Средняя величина заработка зависит от сфер занятости, качества рабочей силы, территорий преимущественной занятости и других факторов, без сопоставления с которыми нельзя провести корректное описание зарплат мигрантов.

<sup>2</sup> Тюрюканова Е.В. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми. Изд. 2-е. Женева: МОТ, 2006. С. 59.

<sup>3</sup> Проблемы незаконной миграции в России: реалии и поиск решений (по итогам социологического обследования). МОМ, Бюро МОМ в России (ред. Г.С. Витковская). М.: Гендальф, 2006. С. 122.

Таблица 3

**Влияние наличия разрешения на работу у мигрантов на отдельные характеристики занятости**

Показатель	Этап обследования	Наличие разрешения на работу	
		есть	нет
Продолжительность рабочего дня, ч / день	2008	9,2	9,5
	2009	9,7	10,2
Получают зарплату по ведомости (полностью или частично), %	2008	78,0	30,7
	2009	71,0	31,1
Размер зарплаты, тыс. руб.	2008	15,8	14,9
	2009	18,2	20,0

Источник: Обследование ЦМИ, 2008, 2009.

3. *Мигранты*: их желание и устроиться на любую работу любой ценой, и иметь возможность помогать своим семьям в бедных странах СНГ также могло усилить их неформальную занятость. Различия в оплате труда, уровне безработицы, подогреваемые растущим предложением труда со стороны основных стран-доноров, население которых растет быстрыми темпами и становится более мобильным, и России, все последние годы были чрезвычайно важны для трудовых мигрантов (табл. 4).

Таблица 4

**Некоторые социально-экономические показатели в странах СНГ, 2008 и 2009 гг.**

Страна	Численность безработных по методике МОТ, в среднем в 2009 г.	ВВП на душу населения с учетом паритета покупательной способности, долл., 2008 г.	Средний размер номинальной зарплаты, долл., август 2009 г.	Средний размер зарплаты мигрантов в России, по результатам обследований ЦМИ, руб., август–сентябрь 2008 г. / май 2009 г.
Азербайджан	6,0	7770	317	17090 / 26031
Армения	16,4	6310	293	18491 / 17221
Белоруссия	0,9*	12150	396	
Казахстан	6,3	9690	485	15716 / 17000
Киргизия	8,2	2130	137	14092 / 16667
Молдавия	5,7	3210	230	14745 / 17303
РФ	8,2	15630	718	
Таджикистан	7,4	1860	63	15808 / 15744
Узбекистан		2660		14769 / 15555
Украина	9,1	7210	356	18206 / 18947
Туркменистан		6210	626	

\* По регистрации на конец года.

Примечание. Мигранты из Белоруссии и Туркменистана во время обследования не опрашивались.

Источник: данные Статкомитета СНГ <http://www.cisstat.com/rus/>, Демоскоп Weekly [http://demoscope.ru/weekly/app/world2009\\_3.php](http://demoscope.ru/weekly/app/world2009_3.php), Обследование ЦМИ, 2008, 2009.

Кризис затронул страны СНГ не меньше, чем Россию. В итоге и без того слабые и зависимые экономики среднеазиатских стран столкнулись с «экспортом» безработицы и не могут этому противостоять. Результаты обследований в Таджикистане и Молдавии выявили сокращение численности прибывших трудовых мигрантов в 2009 г. в диапазоне 15–25% от уровня летнего сезона 2008 г.

Исследование, проведенное Службой общественного мнения научно-исследовательского центра «Шарк» в Таджикистане<sup>1</sup>, показало, что зимний

<sup>1</sup> Олимова С. Когда работа становится неэффективной, они возвращаются домой // Российская миграция. № 5–6 (36–37). Август – сентябрь 2009 г. С. 35–38.

(2008/2009 гг.) сезонный возврат мигрантов из России в Таджикистан был на 1/3 меньше, чем обычно, так как часть мигрантов осталась в России «наблюдать за ситуацией». Поэтому прибытие в Таджикистан было более «плавным», чем обычно, а весенний отъезд на заработки – наоборот, более растянутым во времени. Часть мигрантов предпочла переждать кризис в Таджикистане, не строя при этом стратегий реинтеграции в Таджикистане, а по-прежнему в перспективе ориентируясь на сезонные заработки в России<sup>1</sup>. В результате общая численность мигрантов сократилась на 20%. Материалы обследования продемонстрировали, что «на миграцию влияет не столько кризис (комплексное влияние кризиса отметили 13,7% опрошенных), сколько ужесточение отношения правоохранительных органов РФ к мигрантам, стремление работодателей компенсировать убытки от кризиса за счет мигрантов, а также рост формальных и неформальных платежей»<sup>2</sup>.

Обследование в Молдавии<sup>3</sup> также показало, что количество трудовых мигрантов снизилось почти на 20%, но массового возвращения на родину не происходило<sup>4</sup>. В ходе опросов CASE-Moldova (III квартал 2008 г. – I квартал 2009 г.) и MOM-CBC-AXA (июль – август 2008 г. – март 2009 г.) было выявлено, что в условиях еще больших, чем раньше, проблем на рынке труда Молдавии мигранты не могут возвратиться домой, но готовы максимально снизить собственное потребление, по возможности не сокращая денежные переводы на текущие нужды своих семей, находящихся в Молдавии.

Объем переводов физических лиц из России составил за 2009 г. 25 362 млн долл., из которых 9555 млн долл. (37,7%) – переводы в страны СНГ. По отношению к прошлому году сокращение на направлении СНГ составило 31,5%, средняя сумма одной операции незначительно превысила 500 долл. И в 2008 г., и затем в 2009 г. нетипичные линии трендов в IV квартале, обычно самом богатым, маркируют кризис и его ретрансляцию на тесно связанные с Россией людскими и денежными потоками государства СНГ (рис. 7)<sup>5</sup>.

31%-е сокращение объемов трансфертов в 2009 г. по сравнению с прошлым годом можно рассматривать как косвенный источник информации о численности трудовых мигрантов в России: принимая в расчет общее по России 7,4%-е снижение реальных зарплат<sup>6</sup>, можно говорить о 20%-м, но не о 30%-м снижении численности трудовых ми-

---

<sup>1</sup> Для Таджикистана Россия – главная принимающая страна, сюда ориентировано 97% всех мигрантов. Общая численность эмигрантов из Таджикистана в 2008 г. оценивалась в размере 800 тыс. – 1 млн человек. Для России трудовые мигранты из Таджикистана составляют 14–16% зарегистрированной иностранной рабочей силы в 2007–2008 гг.

<sup>2</sup> Олимова С. Когда работа становится неэффективной, они возвращаются домой // Российская миграция. № 5–6 (36–37). Август – сентябрь 2009. С. 38.

<sup>3</sup> Выступление В. Мошняги на региональной встрече экспертов «Партнерство стран СНГ в области миграции: поиск согласованных решений». М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН – Центр миграционных исследований. 24–25 сентября 2009 г.

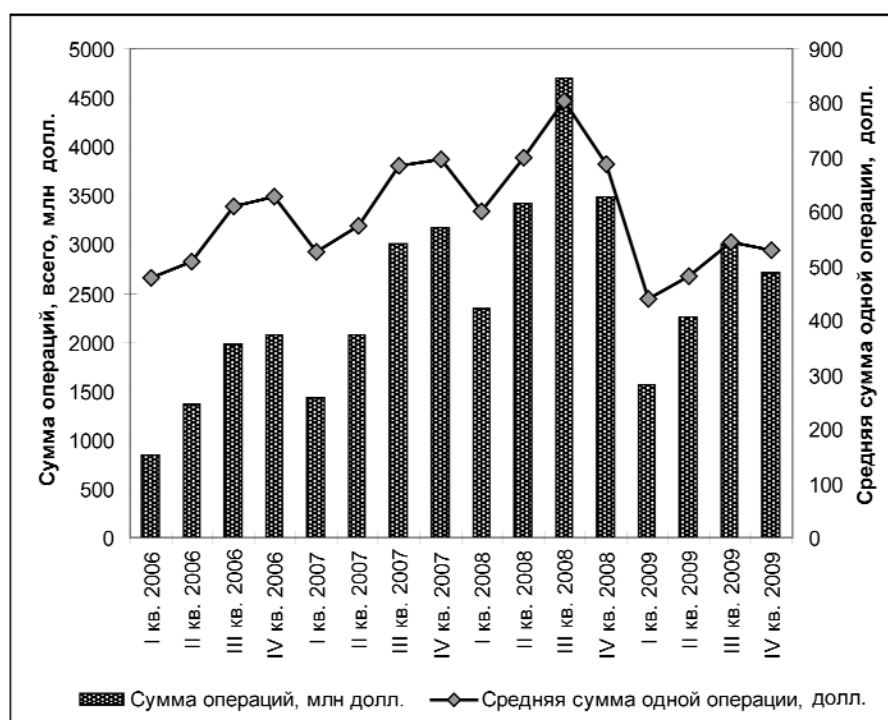
<sup>4</sup> Численность трудовых эмигрантов из Молдавии, по данным переписи населения (2004 г.) и социологических исследований, проведенных в 2004–2008 гг., оценивается в 600 тыс. человек, доля России – 58–63%. Для России трудовые мигранты из Молдавии составляют 4,5–5,5% ежегодно регистрируемой иностранной рабочей силы.

<sup>5</sup> Впрочем, сокращение объемов переводов частично может быть связано с изменением каналов пересылки средств от банковских переводов в пользу самовывоза денежных средств.

<sup>6</sup> Март 2009 г. по отношению к октябрю 2008 г. с сезонной корректировкой. См.: Капелюшников Р.И. Конец российской модели рынка труда? М., 2009. С. 44.

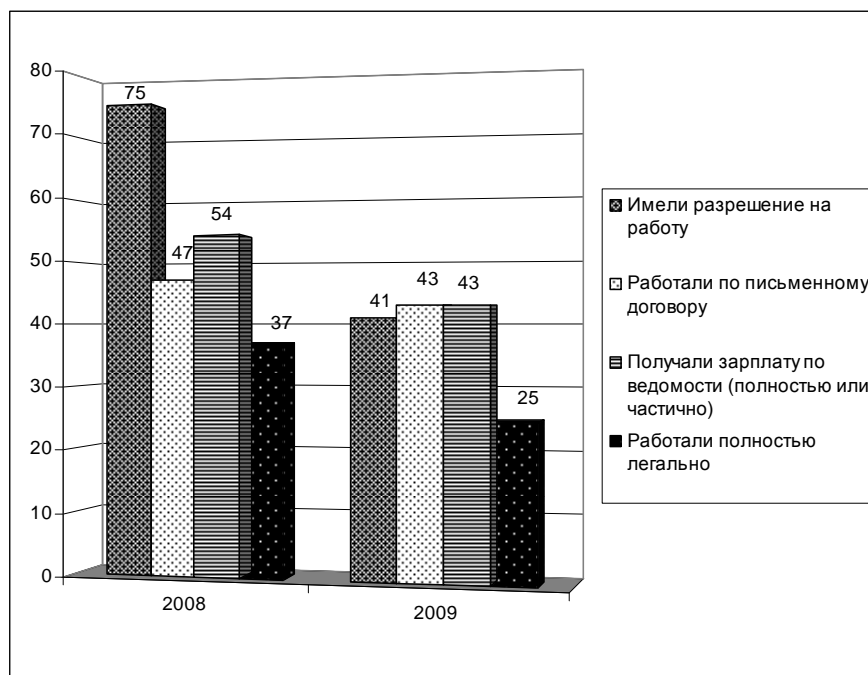
грантов в России, как это следует из данных официальной статистики ФМС: число выданных разрешений на работу составило 1473,4 тыс. шт., в том числе иностранным гражданам, пребывающим в безвизовом порядке, – 1181,3 тыс. шт. (80% общего числа разрешений).

Укрепление неформального рынка труда характеризуют данные по Москве – единственному субъекту Федерации, исследованному в ходе обеих волн обследования ЦМИ. Менее чем за год доля мигрантов, легально трудоустроенных (встали на миграционный учет, имели разрешение на работу и работали по письменно составленному трудовому договору) в столице, сократилась с 37 до 25% (рис. 8), более чем в 1,8 раза уменьшились показатели наличия разрешений на работу. В итоге «полностью» легальный статус может предъявить только каждый четвертый московский мигрант – примерно такие показатели выявлялись еще до реформы миграционного законодательства 2006 г., которое было призвано повысить законность пребывания иностранных граждан в России.



Источник: данные Центрального Банка РФ.

Рис. 7. Перечисления средств из России в страны СНГ, по статистике трансграничных операций физических лиц, I кв. 2006 г. – II кв. 2009 г.



Источник: Обследование ЦМИ, 2008, 2009.

Рис. 8. Распространение практик легальной занятости в Москве, 2008 г. ( $N = 150$ ), 2009 г. ( $N = 300$ ), в %

Следует признать, что присутствие мигрантов на рынке труда, в том числе во время кризиса, выгодно отнюдь не только мигрантам. Поэтому принимаемые ограничительные меры по отношению к трудовой миграции граждан СНГ создают иллюзию того, что трудовых мигрантов становится гораздо меньше. На самом деле, при общей неопределенности социально-экономических ориентиров, разобщенности и неясной конфигурации рынков труда, распространенности неформальных практик усиление регулирующего начала в миграции, вытесняющее стремление к совершенствованию того законодательства, которое есть, уже привело и будет способствовать дальнейшему уходу миграции в тень и росту теневых практик.

Внутрироссийская мобильность остается на невысоком уровне, если оценивать ее по данным, публикуемым Росстатом (основаны на сведениях о регистрации по месту жительства). Информация о временной миграции, а также о миграции, де-факто осуществляемой на длительный срок, но не сопровождающейся регистрацией по месту жительства или пребывания на срок 1 год и более, в агрегированном виде не публикуется, поэтому судить о ее динамике невозможно. В кризисном 2009 г. могли действовать разнонаправленные тенденции, ведущие как к снижению, так и к росту пространственной мобильности.

Снижение мобильности могло вызвать сокращение предложения труда в крупных городах, особенно в таких отраслях, как строительство, ритейл, где традиционно занято значительное количество мигрантов. С началом кризиса такая ситуация способствовала «экспорту» безработицы – люди, потерявшие работу, возвращались к местам своего обычного проживания, тем самым усугубляя ситуацию на локальных рынках труда. В то же время напряженная ситуация на рынках труда в малых городах, в том числе мо-

ноотраслевой специализации, служит серьезным фактором, стимулирующим людей к поиску работы в других городах и регионах страны.

В данной ситуации правительством РФ были приняты меры по реализации дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации. В числе мер – оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов. Изначально предполагалось, что будет оказана помощь в переселении 100 тыс. человек<sup>1</sup>, однако уже на стадии заключения соглашений с регионами эта цифра сократилась до 15,9 тыс. человек, а фактически содействие получили 11 тыс. человек, было затрачено 70% предусмотренных на эти меры средств<sup>2</sup>. Невостребованность данных мер изначально предсказывалась экспертами: анализ предлагаемых на новом широко рекламируемом портале «Работа в России» вакансий (около 900 тыс. вакансий во всех регионах России) показал, что они, как и вообще варианты, предлагаемые службой занятости, не слишком интересны соискателям работы, даже во время кризиса. На середину февраля 2009 г. 6,5% предлагаемых рабочих мест предусматривали зарплату на минимальном уровне – 4330 руб., еще 9% – от минимального до 5 тыс. руб.<sup>3</sup> Только 12% вакансий – с зарплатой более 20 тыс. руб. (большая часть это вакансии Московского столичного региона и северных регионов – с иным паритетом покупательной способности), лишь 5,3% вакансий предусматривают предоставление жилья (в основном служебного или мест в общежитиях)<sup>4</sup>. С тех пор ситуация не изменилась: на начало 2010 г. в банке вакансий только 5% содержали информацию о предоставляемом жилье, а доля вакансий с зарплатой на уровне прожиточного минимума составляла 8,1%.

Еще более спорная мера – переселение жителей моногородов. Здесь в качестве модельного выбран очень нетипичный город Тольятти. Программу переезда жителей моногородов в другие регионы страны разработало Агентство по реструктуризации ипотечных и жилищных кредитов (АРИЖК). В ней, в частности, предполагается, что часть высвобождаемых работников из г. Тольятти переселят в г. Тихвин Ленинградской области, где запущен вагоностроительный завод<sup>5</sup>. Результатов этой программы пока не видно, но вряд ли она будет пользоваться успехом – хотя бы из-за того, что людям предлагается переселяться из крупного города в малый.

Таким образом, если миграционные процессы и реагировали на кризисные явления в экономике, то имеющиеся статистические инструменты не позволяли адекватно оценить изменения. Действия органов власти в миграционной сфере носили предсказуемо

---

<sup>1</sup> Доехать до работы // SmartMoney. 18 мая 2009 г.

<sup>2</sup> Мониторинг реализации региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда (январь – декабрь 2009 г.). М.: Роструд, 2010. С. 11. В рамках подпрограммы государство гарантировало выплаты по транспортным расходам на переезд, наем жилого помещения (550 руб. в сутки при средней продолжительности 3 месяца) и суточные во время проезда.

<sup>3</sup> При этом увеличенный максимальный размер пособия по безработице составляет 4,9 тыс. руб.

<sup>4</sup> Мкртчян Н.В. Готовы ли безработные ехать за работой? // Российская миграция. 2009. № 1.

<sup>5</sup> Сокращенных работников «АвтоВАЗа» переселят из Тольятти в Ленинградскую область / NEWSru.com, 28 января 2010 г.

популистский характер и если на что-то и повлияли, то лишь на изменение пропорций между легальной и латентной составляющими временной трудовой миграции в России.

### 4.3. Отрасли социально-культурной сферы

#### 4.3.1. Развитие системы образования в 2009 г.

##### *Характеристика состояния системы образования*

Экономический кризис, начавшийся осенью 2008 г., поставил перед системой образования новые задачи: с одной стороны, обеспечить продолжение реформ в этой сфере, а с другой – нацелить ее на создание кадрового потенциала для посткризисного развития. При этом перед различными уровнями системы образования в новых условиях стоят разные задачи. Одновременно надо иметь в виду, что одним из важнейших факторов, который влияет на все подсистемы образования, является демографический.

##### *Дошкольное воспитание и образование*

Статистика, характеризующая состояние системы дошкольного образования, содержит сведения о ее развитии только до 2007 г. включительно.

В дошкольном образовании длительный спад контингентов закончился, и даже наметилась некоторая тенденция роста числа детей, посещающих детские образовательные учреждения (табл. 5).

Таблица 5

#### Дошкольные образовательные учреждения (на конец года)

	1993	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Число дошкольных образовательных учреждений, тыс. ед.	78,3	68,6	51,3	47,8	47,2	46,5	46,2	45,7
Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях, тыс. чел.	6763	5584	4263	4321	4423	4530	4713	4906
Число дошкольных образовательных учреждений, имеющих группы кратковременного пребывания детей	–	–	–	3241	3912	4172	4423	6355
В них:								
число групп кратковременного пребывания детей	–	–	–	4879	6150	7008	7852	8784
численность детей в группах кратковременного пребывания, тыс. чел.	–	–	–	48,3	60,9	70,7	80,9	92,4
Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, чел.	90	83	81	88	92	95	99	105
Охват детей дошкольными образовательными учреждениями, % числа детей в возрасте 1–6 лет	57,4	54,3	55,0	57,6	57,7	57,3	58,3	59,2

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

По данным Росстата, на начало 2008 г.<sup>1</sup> 2232 тыс. детей нуждались в устройстве в дошкольные образовательные учреждения.

Наблюдающийся в дошкольном образовании с 2005 г. рост числа воспитанников обусловлен двумя причинами.

<sup>1</sup> Последние имеющиеся данные.



Во-первых, с начала 2000-х годов в Российской Федерации растет число родившихся детей (табл. 6).

Таблица 6

**Число родившихся (без мертворожденных), Российская Федерация, тыс. чел.**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1311,6	1397,0	1477,3	1502,5	1457,4	1479,7	1610,1	1714,0

Во-вторых, растет охват детей дошкольного возраста услугами дошкольных учреждений: с 55% в 2000 г. до 59,2% в 2007 г. Эти процессы во многом были следствием экономического подъема, когда возрос спрос на работников и матери стали стремиться отдать детей в детские сады, чтобы выйти на работу. Однако экономический кризис может привести к смене тенденции, поскольку для малообеспеченных семей потребление услуг детских дошкольных учреждений в первую очередь зависит от размера оплаты этих услуг и наличия льгот по оплате.

В целом же до сих пор охват детей 5–6 лет дошкольным образованием остается низким, что привело в 2004 г. к постановке вопроса о введении в России предшколы, особенно для детей из малообеспеченных семей, с тем чтобы подготовить их к обучению в общеобразовательной школе. Эта мера позволила бы выравнять стартовые условия для учащихся из разных доходных групп населения, повысить качество образования в начальной школе. В условиях экономического кризиса этот вопрос стал еще более актуальным.

**Общее образование**

В общеобразовательных учреждениях число учащихся в 2007–2008 гг. продолжало сокращаться (табл. 7).

Таблица 7

**Численность учащихся и учителей в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях (на начало учебного года, тыс. чел.)**

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях	20493	19843	18850	17729	16561	15559	14727	14103
В том числе:								
в городах и поселках городского типа	14389	13848	13159	12385	11591	10845	10271	9871
в сельской местности	6104	5995	5691	5344	4970	4714	4456	4232
Из них численность учащихся:								
дневных общеобразовательных учреждений	20013	19363	18372	17254	16098	15113	14291	13695
В том числе:								
в городах и поселках городского типа	13998	13471	12784	12017	11232	10497	9929	9557
в сельской местности	6015	5892	5588	5237	4866	4616	4362	4138
вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений, включая обучавшихся заочно	480	480	478	475	463	446	425	408
В том числе:								
в городах и поселках городского типа	391	377	375	368	359	348	331	314
в сельской местности	89	103	103	107	104	98	94	94
Численность учителей	1751	1718	1701	1666	1614	1575	1517	1467

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

Вслед за сокращением численности учащихся школ сокращалось и число школ (табл. 8).

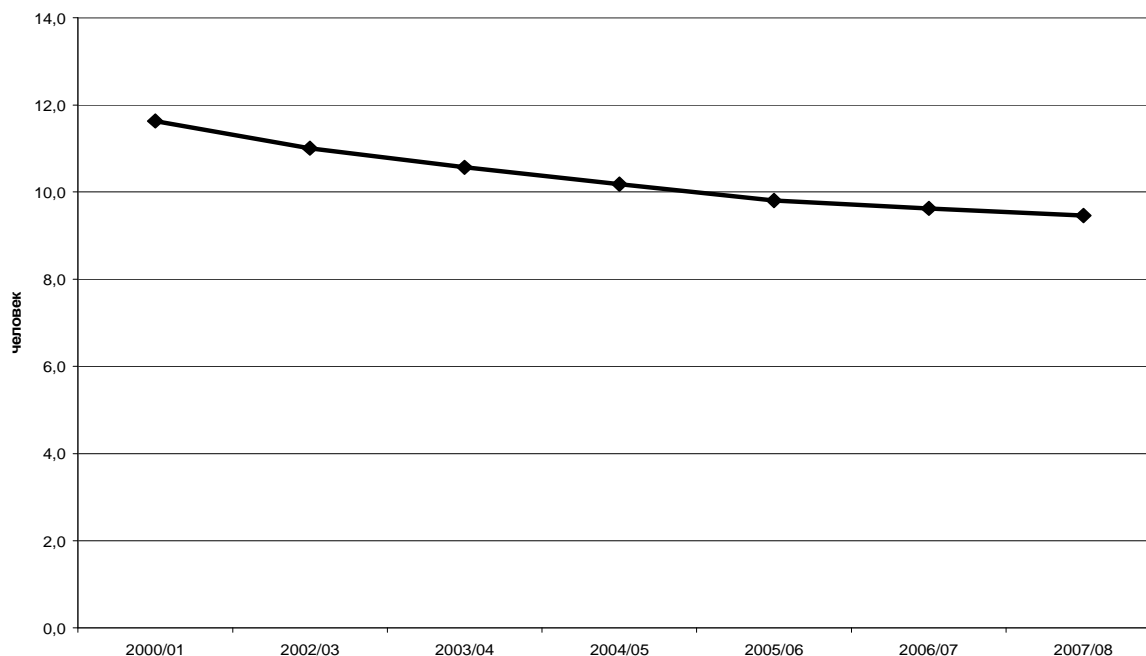
Таблица 8

**Число государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений  
(на начало учебного года, тыс.)**

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Число общеобразовательных учреждений	68,1	68,0	66,8	65,5	64,2	62,5	60,3	57,3
В том числе:								
в городах и поселках городского типа	22,7	22,8	22,6	22,4	22,2	21,8	21,4	21,0
в сельской местности	45,4	45,2	44,2	43,1	42,0	40,7	38,9	36,3
Из общего числа учреждений:								
дневные общеобразовательные учреждения	66,4	66,2	65,0	63,8	62,5	60,8	58,7	55,7
В том числе:								
в городах и поселках городского типа	21,3	21,3	21,2	21,1	20,9	20,4	20,1	19,7
в сельской местности	45,1	44,9	43,8	42,7	41,6	40,4	38,6	36,0
вечерние (сменные) общеобразовательные учреждения	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
В том числе:								
в городах и поселках городского типа	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3
в сельской местности	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3

Источник: Росстат, Россия в цифрах.

В последние годы, несмотря на различные меры по реструктуризации сети и сокращению числа школ (с 2000/01 по 2007/08 учебный год оно уменьшилось почти на 10,8 тыс.), продолжается падение числа учащихся, приходящихся на 1 учителя: в 2007/08 учебном году оно уже опустилось до 9,5 : 1 (рис. 9).



Источник: рассчитано по данным Росстата.

Рис. 9. Соотношение ученик: учитель в общеобразовательных школах  
(число учащихся, приходящихся на 1 учителя)

Таким образом, система школьного образования остается по мировым меркам экономически малоэффективной<sup>1</sup>. Вместе с тем следует учитывать, что рассматриваемое положение связано во многом с демографической ситуацией, которая все последние годы ухудшалась, со сложившейся системой расселения, большими расстояниями и низкой плотностью дорог, по которым мог бы осуществляться подвоз учащихся в базовые школы.

За период 2000–2008 гг. число учащихся в государственных и муниципальных общеобразовательных школах уменьшилось почти на треть. Следствием этого процесса стало значительное сокращение сети государственных и муниципальных школ и числа учителей. При этом следует отметить, что, хотя контингент учащихся сократился за рассматриваемый период на 31,7%, количество государственных и муниципальных школ уменьшилось всего на 11,8%, а число учителей – на 16,1%. Помимо пространственного фактора, который препятствует более интенсивному сокращению сети, необходимо учитывать и фактор социальный: во многих российских регионах образование выступает как сфера с невысокой заработной платой, но с высоким уровнем занятости, тем самым противодействуя росту уровня безработицы. Особенно явно это стало проявляться с началом экономического кризиса. Так, отрасли социальной сферы, в том числе образование, активно выполняют эту функцию, например, в моногородах.

Неблагоприятной остается возрастная структура учительских кадров, которая не может не вызывать тревоги, поскольку, например, 36,6% учителей 5–11-х классов проработали в школе свыше 20 лет, в начальной школе такая возрастная группа составляет около 38,4%. Если в 1995 г. в начальных классах только 54,2% учителей имели стаж педагогической работы, превышающий 10 лет, то в 2006 г. – уже 84,3%<sup>2</sup>. Таким образом, приток молодых учителей в школы не растет, учительские кадры стареют, что во многом сдерживает распространение новых педагогических технологий, а также институциональных изменений в общем образовании. В принципе, уже это одно становится определенным тормозом в модернизации российской школы<sup>3</sup>.

Следует отметить, что в высокодотационных регионах уровень заработной платы учителей по отношению к средней по экономике в последние годы нередко был выше, чем в регионах-донорах<sup>4</sup> (рис. 10).

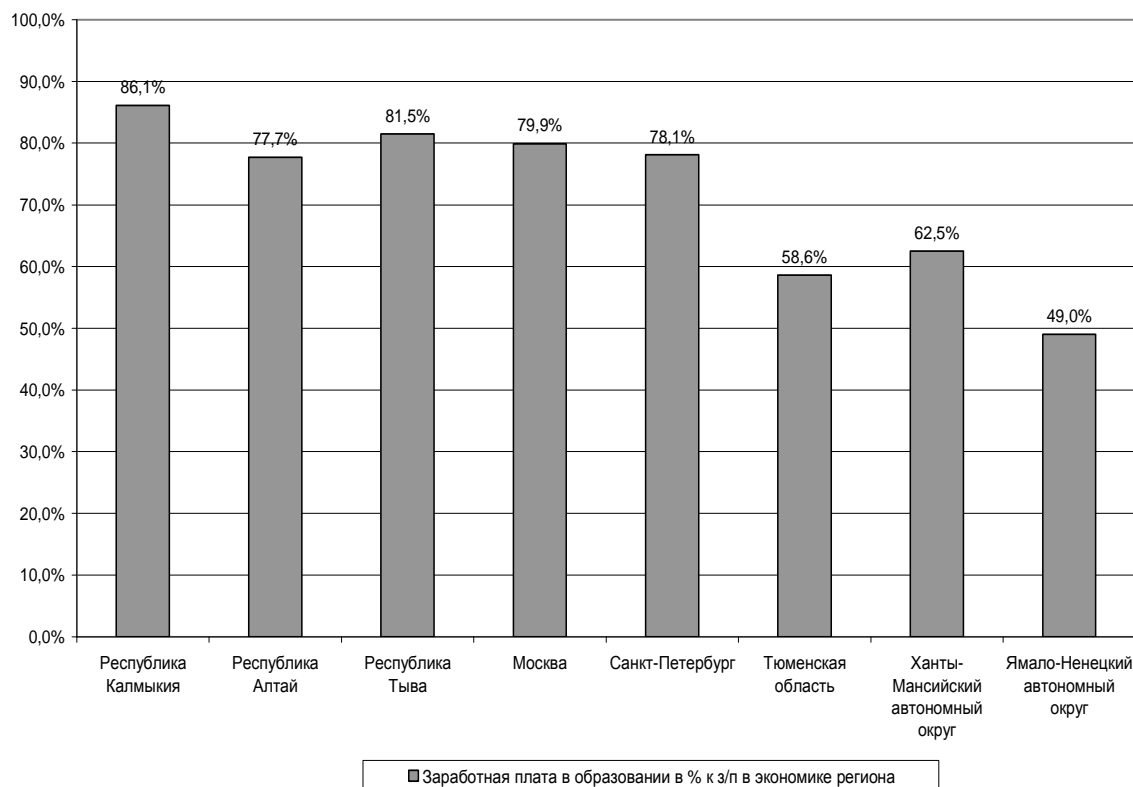
---

<sup>1</sup> См., например: Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного банка. М., 2002.

<sup>2</sup> 2006 г. – последний год, по которому имеются официальные данные.

<sup>3</sup> Вместе с тем существует точка зрения, что старые учителя еще чему-то учат, а молодые уже не владеют учительской профессией. Важно одно: в любом случае школа продолжает растрчивать свой кадровый потенциал. Его обновления практически не происходит.

<sup>4</sup> ПНПО повлиял на указанную ситуацию в лучшую сторону, однако экономический кризис, скорее всего, приведет к возобновлению тенденции.



Источник: Образование в Российской Федерации. М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

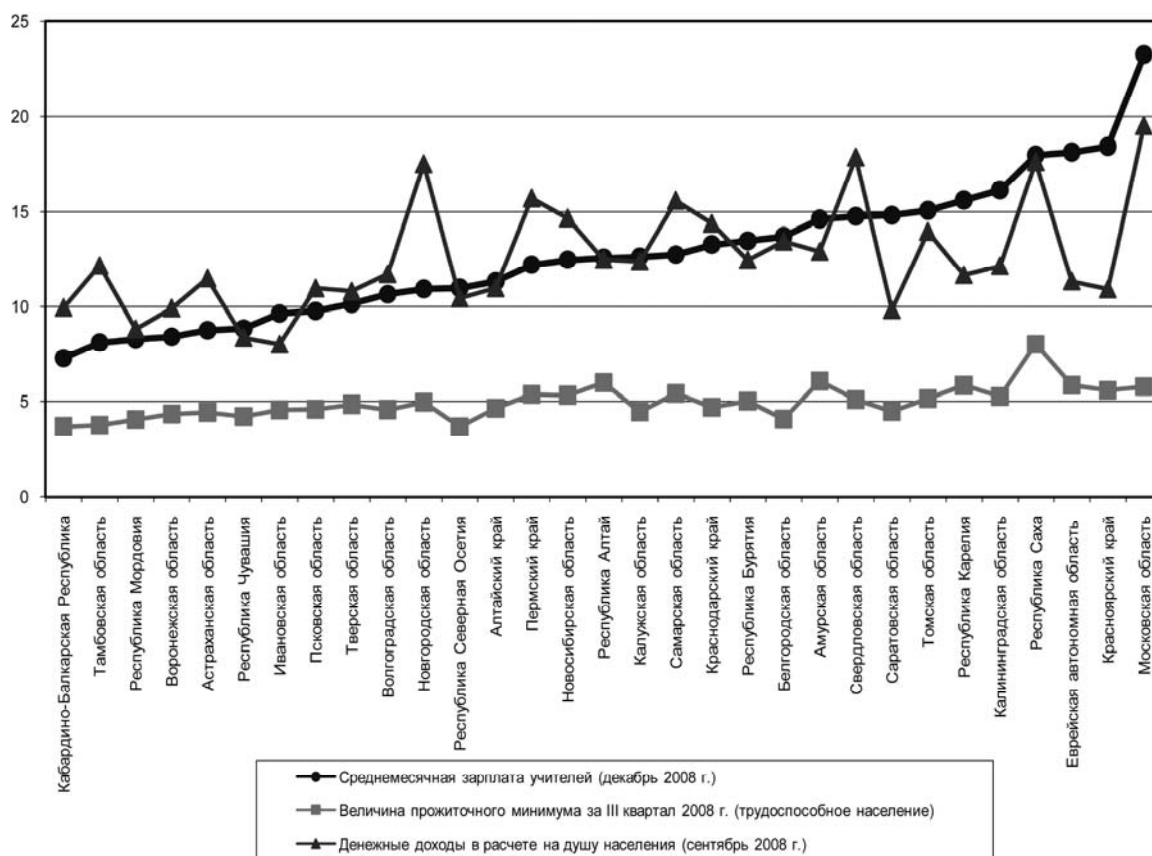
Рис. 10. Зарплата в образовании по отношению к заработной плате в экономике некоторых регионов в 2006 г., %

В целом по субъектам Российской Федерации в 2007 г. дифференциация заработной платы учителей составляла 5,3 раза, причем она несколько выросла по сравнению с 2006 г., когда аналогичный показатель равнялся 5,0. Вместе с тем необходимо учитывать, что приведенный размер заработной платы является номинальным, не скорректированным на коэффициент удорожания бюджетных услуг по регионам Российской Федерации.

В регионах, где с 2007 г. реализовывался комплексный проект модернизации образования (КПМО) и вводилась новая система оплаты труда (НСОТ), заработная плата учителей значительно выросла (рис. 11).

Вместе с тем экономический кризис во многом поставил под вопрос достигнутые в этой области успехи, поскольку в целом ряде субъектов Российской Федерации, реализующих КПМО, доходы региональных бюджетов резко упали, что повлекло за собой и сокращение бюджетных расходов, в том числе и на общее образование.

По данным Росстата, в январе–сентябре 2009 г. уровень среднемесячной начисленной заработной платы работников образования составил к ее уровню в обрабатывающих производствах 79% (в январе–сентябре 2008 г. – 68%).



Источник: Данные ИРО ГУ-ВШЭ.

Рис. 11. Соотношение среднемесячной заработной платы учителей с величиной прожиточного минимума трудоспособного населения и денежными доходами на душу населения, тыс. руб.

### Начальное профессиональное образование

Таблица 9

#### Учреждения начального профессионального образования

1	2	3	4	5
	Число учреждений (на конец года)	Численность учащихся*, тыс. чел.	Принято учащихся*, тыс. чел.	Подготовлено (выпущено) квалифицированных рабочих*, тыс. чел.
<b>Все учреждения начального профессионального образования (НПО)</b>				
2000 г.	3893	1679	845	763
2001 г.	3872	1649	837	759
2002 г.	3843	1651	842	745
2003 г.	3798	1649	823	722
2004 г.	3686	1604	783	708
2005 г.	3392	1509	688	703
2006 г.	3207	1413	630	680
2007 г.	3169	1253	586	656

Продолжение таблицы 9

1	2	3	4	5
В том числе:				
дневные учреждения	2743	1169	480	548
В них:				
отделения на базе основного общего образования	2515	906	294	353
отделения на базе среднего (полного) общего образования	1909	157	124	124
группы, в которых молодежь не получает среднего (полного) общего образования	1483	106	62	71
вечерние (сменные) и другие учреждения	426	84	106	108

\* В образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, реализующих программу начального профессионального образования.

Источник: Росстат.

В 2000–2007 гг. в учебных заведениях НПО контингенты учащихся сокращались (табл. 10).

Таблица 10

### Численность учащихся образовательных учреждений НПО

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Численность учащихся учреждений начального профессионального образования*, тыс. чел.	1679	1651	1649	1604	1509	1413	1256
Численность учащихся учреждений начального профессионального образования* на 10 000 человек населения	115	114	114	112	106	99	89

\* С 2005 г. – включая учащихся образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, реализующих программы начального профессионального образования.

Источник: Росстат.

Начальное профессиональное образование в последние годы рассматривается как один из наиболее проблемных секторов системы образования. Между тем до начала экономического кризиса спрос на квалифицированные рабочие кадры постоянно рос, несмотря на то что в структуре занятых увеличивалась доля лиц, имеющих данный уровень образования. Соответственно снижался удельный вес нетрудоустроенных выпускников очной формы обучения учреждений НПО в общей численности выпускников. Вместе с тем на фоне снижения удельного веса нетрудоустроенных выпускников образовательных учреждений НПО в целом по Российской Федерации еще до начала кризиса наблюдалось увеличение данного показателя по целому ряду ее субъектов. Прежде всего это было связано с тяжелым экономическим положением таких регионов, как Республика Дагестан, Кабардино-Балкария, Республика Калмыкия, Северная Осетия, Республика Тыва, Республика Алтай.

До начала экономического кризиса крупный бизнес фактически стал постепенно включать учебные заведения НПО в свои структуры, вкладывать значительные средства в подготовку рабочих. Однако такая политика не могла быть реализована предприятиями среднего и особенно малого бизнеса, не имеющими на это необходимых ресурсов. При этом в предкризисный период падала доля консолидированного бюджета образования, расходуемая на развитие системы НПО.

### Среднее профессиональное образование

В 2008 г., по данным Росстата, сократилось количество самостоятельных государственных и муниципальных средних специальных учебных заведений (*табл. 11*). Вместе с тем количество филиалов учреждений среднего профессионального образования увеличилось на 25 единиц (на 5,9%) и составило 449.

Таблица 11

#### Средние специальные учебные заведения (на начало учебного года)

Годы	Число учебных заведений	В них студентов – всего, тыс. чел.	В том числе обучавшихся на отделениях				На 10 000 человек населения приходилось студентов
			очных	очно-заочных (вечерних)	заочных	экстернат	
<b>Все средние специальные учебные заведения</b>							
2000/01	2703	2360,8	1721,5	93,4	540,1	5,8	162
2001/02	2684	2470,2	1788,6	93,4	581,7	6,5	169
2002/03	2816	2585,5	1855,1	95,7	625,9	8,8	179
2003/04	2809	2612,1	1903,0	86,9	614,0	8,2	182
2004/05	2805	2599,6	1933,3	81,1	575,8	9,4	181
2005/06	2905	2590,7	1960,3	70,7	549,4	10,3	181
2006/07	2847	2514,0	1911,0	64,4	527,3	11,4	177
2007/08	2799	2408,2	1822,7	59,4	511,4	14,7	170
<b>Государственные и муниципальные средние специальные учебные заведения</b>							
2000/01	2589	2308,6	1697,6	86,9	519,2	4,9	158
2001/02	2595	2409,8	1757,1	88,2	559,1	5,4	165
2002/03	2626	2488,5	1807,5	84,6	589,4	7,0	172
2003/04	2627	2501,6	1842,5	81,4	570,7	7,0	174
2004/05	2637	2503,6	1878,4	75,8	541,4	8,0	174
2005/06	2688	2473,0	1887,5	66,8	510,3	8,4	173
2006/07	2631	2388,9	1836,0	60,4	482,8	9,7	168
2007/08	2566	2288,5	1749,2	55,1	472,4	11,8	161
<b>Негосударственные средние специальные учебные заведения</b>							
2000/01	114	52,2	23,9	6,5	20,9	0,9	4
2001/02	89	60,4	31,5	5,2	22,6	1,1	4
2002/03	190	97,0	47,6	11,1	36,5	1,8	7
2003/04	182	110,5	60,5	5,5	43,3	1,2	8
2004/05	168	96,0	54,9	5,3	34,4	1,4	7
2005/06	217	117,7	72,8	3,9	39,1	1,9	8
2006/07	216	125,2	75,0	4,0	44,5	1,7	9
2007/08	233	119,7	73,5	4,3	39,0	2,9	8

Источник: Росстат.

В 2008 г. прием в государственные и муниципальные средние профессиональные учебные заведения сократился по сравнению с 2007 г. на 60,3 тыс. чел., или на 8,3%. На условиях полного возмещения затрат на обучение приступили к занятиям в техникумах 190,4 тыс. студентов, или 28,4% общего числа принятых (в 2007 г. – 238,1 тыс., или 32,6%, в 2006 г. – 260,8 тыс., или 34,5%).

Следует отметить, что в настоящее время в России для выпускников, окончивших среднюю школу (11-х классов), выбор в пользу учебных заведений НПО и СПО не является приоритетным: практически для всех из них магистральным является путь в вуз независимо от региона проживания (*табл. 12*).

Таблица 12

**Образовательные притязания старшеклассников и их родителей  
в зависимости от региона проживания**

Регион проживания	Образовательные притязания (число респондентов, %)						
	Как получи тся	Общее среднее	НПО	СПО	ВПО	Ученая степень	Всего
Москва	6,8	0,0	0,4	10,0	80,0	2,8	100
Нижний Новгород	16,0	0,8	1,2	10,4	70,8	0,8	100
Вологда	12,8	0,5	0,5	11,2	72,9	2,1	100
Иваново	3,2	0,8	0,4	8,0	86,7	0,8	100
В целом по выборке	9,5	0,5	0,6	9,8	78,0	1,6	100

Источник: Исследование ИСЭПН (автор – Е.М. Аврамова).

Как видно из таблицы, для тех, кто заканчивает 11-й класс, и для их родителей выбор в пользу учебного заведения НПО находится в пределах 1%, для учебных заведений СПО – в пределах 10%. Обращает на себя внимание и тот факт, что в Иваново – центре высокодотационного региона ориентация на получение высшего образования выражена сильнее, чем даже у московских школьников. Можно предположить, что это связано с желанием семей дать возможность детям за счет получения высшего образования вырваться из неблагоприятной экономической ситуации.

Вплоть до 2009 г. в России сокращался удельный вес нетрудоустроенных выпускников очной формы обучения учреждений СПО. Вместе с тем можно выделить федеральные округа, где он рос: это Южный, Уральский и Дальневосточный округа. Одновременно социологические исследования показывали, что в 2005–2008 гг. среднее профессиональное образование становилось все более «транзитным» уровнем профессионального образования: подавляющее большинство его выпускников хотели поступать в вуз. Так, из 76% выпускников учебных заведений СПО, которые считали целесообразным продолжить учебу, 91%, или почти 70% общего числа окончивших школу, собирались поступать в вуз.

**Высшее профессиональное образование**

В 2000/01–2007/08 учебных годах система ВПО интенсивно росла как по числу вузов (государственных и негосударственных), так и по численности студентов (табл. 13).



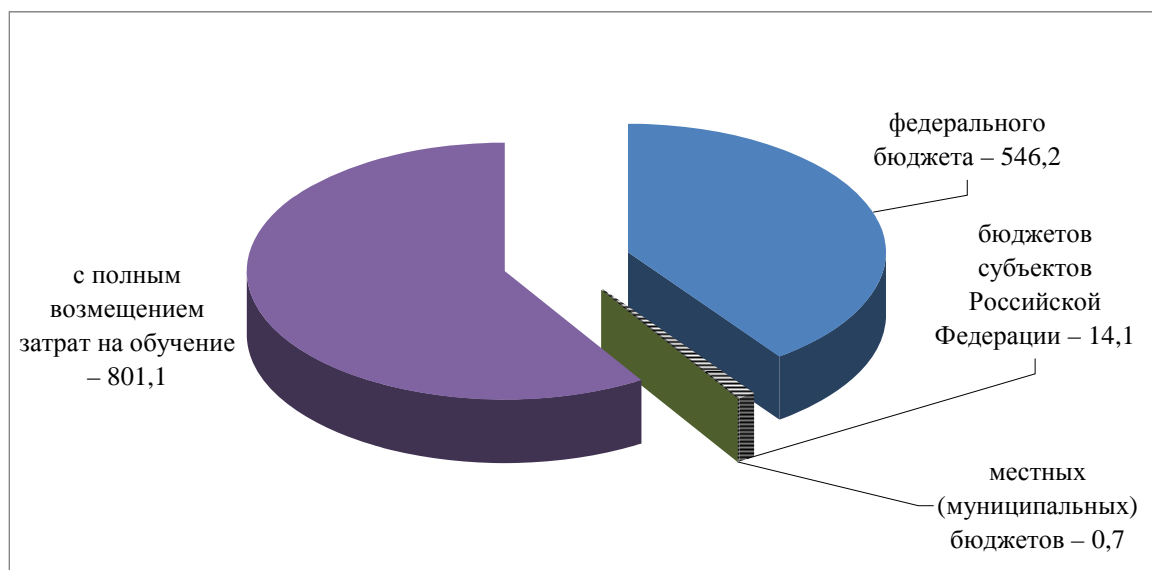
Таблица 13

**Высшие учебные заведения (на начало учебного года)**

Годы	Число учебных заведений	В них студентов – всего, тыс. чел.	В том числе обучавшихся на отделениях				На 10 000 человек населения приходилось студентов
			очных	очно-заочных (вечерних)	заочных	экстернат	
<b>Все высшие учебные заведения</b>							
2000/01	965	4741,4	2625,2	302,2	1761,8	52,2	324
2002/03	1039	5947,5	3104,0	346,0	2399,9	97,6	410
2003/04	1044	6455,7	3276,6	351,3	2703,7	124,1	448
2004/05	1071	6884,2	3433,5	361,8	2942,5	146,4	480
2005/06	1068	7064,6	3508,0	371,2	3032,0	153,4	495
2006/07	1090	7309,8	3582,1	372,3	3195,9	159,6	514
2007/08	1108	7461,3	3571,3	352,9	3367,9	169,2	525
<b>Государственные и муниципальные высшие учебные заведения</b>							
2000/01	607	4270,8	2441,9	258,6	1518,8	51,5	292
2002/03	655	5228,7	2861,6	298,8	1973,4	94,9	361
2003/04	652	5596,2	3009,9	301,8	2164,9	119,6	388
2004/05	662	5860,1	3143,6	300,3	2279,4	136,8	408
2005/06	655	5985,3	3195,2	299,9	2348,3	141,9	419
2006/07	660	6133,1	3251,2	291,3	2443,2	147,4	431
2007/08	658	6208,4	3240,7	280,4	2532,4	154,8	437
<b>Негосударственные высшие учебные заведения</b>							
2000/01	358	470,6	183,3	43,6	243,0	0,7	32
2002/03	384	718,8	242,4	47,2	426,5	2,7	50
2003/04	392	859,5	266,7	49,5	538,8	4,5	60
2004/05	409	1024,1	289,9	61,5	663,1	9,6	71
2005/06	413	1079,3	312,8	71,3	683,7	11,5	76
2006/07	430	1176,8	330,9	81,0	752,7	12,2	83
2007/08	450	1252,9	330,6	72,4	835,5	14,4	88

*Источник:* Росстат. В 2008 г. прием в государственные и муниципальные вузы сократился на 21,3 тыс. чел. (на 1,5%) в основном за счет студентов, принятых на дневную форму обучения. Численность принятых на заочную форму обучения увеличилась на 29,8 тыс. студентов, или на 5,1%.

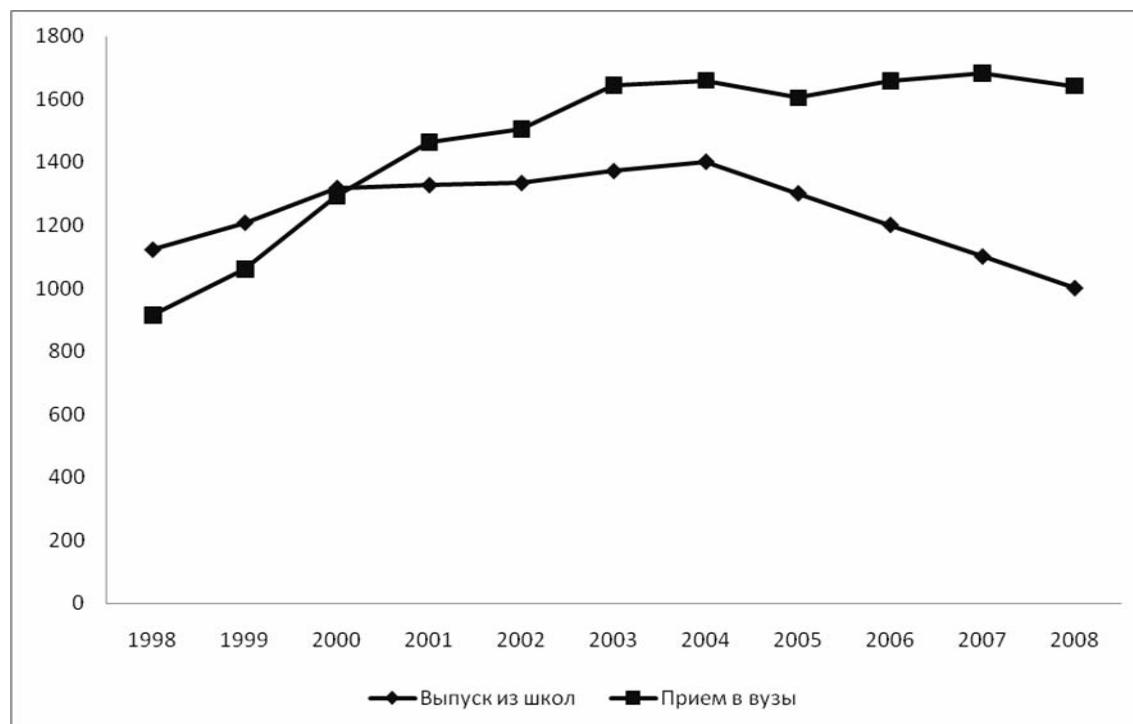
Распределение приема 2008 г. на бюджетные и платные места представлено на (рис. 12).



Источник: Росстат.

*Рис. 12.* Прием в 2008 г. в государственные и муниципальные учреждения высшего профессионального образования на бюджетные места и с полным возмещением затрат, тыс. чел.

Следует отметить, что начиная с 2000 г. прием в вузы стал стабильно превышать число выпускников средних школ (*рис. 12*).



Источник: Росстат.

*Рис.13.* Прием в вузы и выпуск из средних школ, тыс. чел.

По числу студентов вузов на 10 000 чел. населения – 525 чел. – Россия вышла на второе место в мире, пропустив вперед только США. Однако, если учитывать и студентов учебных заведений среднего профессионального образования, то в этом случае Россия является абсолютным лидером, имея 695 студентов на 10 000 чел. населения.

В 2006/07 учебном году доля студентов, обучающихся на платной основе, в общей численности студентов государственных и негосударственных вузов достигла 66%. Таким образом, в настоящее время более 2/3 студентов в Российской Федерации учатся, платя за свое образование.

В последние годы еще одно важное изменение происходит в приеме в высшие учебные заведения: стремительно сокращается прием на очную форму обучения (*табл. 14*).

*Таблица 14*

**Динамика приема на очную форму обучения в вузах в 2000–2007 гг.**

	Прием, тыс. чел.	
	всего	в том числе очное обучение
2000/01	1 292,5	687,4
2001/02	1 461,6	745,8
2002/03	1 503,9	774,7
2003/04	1 643,4	803,8
2004/05	1 659,1	841,3
2005/06	1 640,48	830,65
2006/07	1 657,6	826,3
2007/08	1 681,6	789,5

*Источник:* Рособразование.

Как следует из *табл. 14*, при постоянном росте общего приема прием на очную форму обучения увеличивался только до 2004/05 учебного года, а затем стал снижаться. При этом если в 2005/06 учебном году указанное снижение составило всего 1,3% по отношению к предыдущему году, то в 2007/08 учебном году оно достигло уже 4,5%. Таким образом, рассматриваемый процесс имеет тенденцию к ускорению – идет переток контингента на заочную форму обучения.

Следует отметить, что наиболее ярко выражена отмеченная тенденция в государственных и муниципальных вузах (*табл. 15*).

*Таблица 15*

**Динамика приема на очную форму обучения в государственных и негосударственных вузах в 2000–2007 гг.**

	Прием, тыс. чел.			
	всего		в том числе очное обучение	
	в государственные	в негосударственные	в государственные	в негосударственные
2000/01	1 140,3	152,2	621,9	65,6
2001/02	1 263,4	198,2	669,3	76,4
2002/03	1 299,9	204,0	698,3	76,4
2003/04	1 411,7	231,7	724,8	79,0
2004/05	1 384,5	274,6	758,2	83,1
2005/06	1 372,46	268,02	746,38	84,27
2006/07	1 376,7	208,9	740,4	85,9
2007/08	1 384,0	297,6	715,2	83,3

*Источник:* Рособразование.

Увеличение приема на заочную форму обучения связано как с ограниченностью учебных площадей и преподавательских кадров (при заочном обучении их «расход» значительно меньше), так и с ростом стоимости платного обучения, которая все последние годы росла в связи с увеличением бюджетных расходов в расчете на 1 бюджетного студента (на заочной форме бюджетные расходы существенно ниже, поэтому стоимость обучения для платных студентов также существенно меньше, что позволяет учиться в вузе студентам из менее обеспеченных семей, при этом получая диплом не только государственного образца, но и «приличного» вуза).

Тенденция приема на очную форму обучения в государственных вузах аналогична общей тенденции приема на очное обучение (табл. 14). До 2004/05 учебного года идет рост, потом начинается спад, но более плавный, чем предшествующий рост: в 2007/08 учебном году снижение приема на очную форму обучения составило 3,4% по сравнению с предыдущим годом. В негосударственных вузах удельный вес приема на очную форму обучения значительно меньше половины: в 2006/07 учебном году он был максимальным и составил 41,1% общего числа принятых, в 2007/08 учебном году он упал до 28,0% (в государственных вузах, напротив, прием на очную форму обучения все рассматриваемые годы был больше половины). Подобная тенденция обусловлена тем, что негосударственные вузы ориентированы в последние годы прежде всего на реализацию дешевых программ ВПО по так называемым «легким» специальностям. Дополнительный выигрыш достигается за счет акцента на заочную форму обучения. Кроме того, в большинстве негосударственных вузов учатся те, кто сам оплачивает свое обучение, поэтому их контингент работает. В государственных вузах сохраняется более высокая доля приема на очную форму обучения, поскольку здесь большую роль играет государственное задание, а с ростом бюджетных расходов на высшее образование очное обучение бюджетных студентов становится выгоднее для высших учебных заведений.

Как и в НПО–СПО, в ВПО вплоть до 2009 г. снижался удельный вес нетрудоустроенных выпускников очной формы обучения государственных и муниципальных вузов. Однако в двух федеральных округах – Южном и Дальневосточном – тенденция еще до начала кризиса была противоположной. На Дальнем Востоке особо следует выделить Еврейскую автономную и Сахалинскую области, где в 2008 г. данный показатель достиг соответственно 27,9 и 28%.

В Северо-Кавказском федеральном округе обращают на себя внимание Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика, Карачаево-Черкесская Республика (хотя здесь рассматриваемый показатель в несколько раз меньше), а также Ставропольский край, где нетрудоустроенными в 2008 г. оказались более 20% выпускников очной формы обучения государственных и муниципальных вузов.

В последние годы много говорится о необходимости повышения качества высшего образования. Востребованность выпускников вузов рынком труда (по полученной специальности) рассматривается как один из важнейших индикаторов улучшения ситуации. Вместе с тем рост заочного обучения, о котором говорилось выше, свидетельствует о том, что, несмотря на актуальность задачи повышения качества высшего образования, реальные процессы в этой сфере пока идут в другом направлении.

### Финансирование образования

В 2000–2009 гг. расходы на образование росли как из государственных, так и из частных источников. С 2000 по 2003 г. доля бюджетных расходов на образование в ВВП существенно возросла, а затем начинается ее постепенная стабилизация при росте абсолютных объемов (табл. 16). Частные расходы на образование в России в статистике фиксируются как «Объем платных услуг системы образования» с учетом оценки скрытой и неформальной деятельности. Динамика объема платных услуг системы образования показывает их стабильный рост, причем его темпы обгоняют темпы роста бюджетных расходов на образование (табл. 17).

Таблица 16

#### Бюджетные расходы на образование в 2000–2009 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб.	214,8	277,8	408,0	475,6	593,2	80,8	1033,3	1342,3	1664,2	1 691,9
• Федеральный бюджет	38,1	54,5	81,7	99,8	121,6	162,1	201,6	278,5	354,9	413,1
• Территориальные бюджеты	176,7	223,3	326,3	375,8	471,6	628,6	831,7	1063,8	1309,3	1278,8
Доля расходов консолидированного бюджета на образование, % ВВП	2,9	3,1	3,8	3,6	3,5	3,7	3,9	4,1	4,1	4,0
• Федеральный бюджет	0,5	0,6	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0
• Территориальные бюджеты	2,4	2,5	3,0	2,8	2,8	2,9	3,1	3,3	3,3	3,0
Доля расходов на образование в консолидированном бюджете РФ, %	9,7	9,7	10,2	12,0	12,7	11,8	12,3	11,9	11,8	10,5
Доля расходов на образование федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ, %	1,7	1,9	2,0	2,5	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6
Доля расходов на образование территориальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета РФ, %	8,0	7,8	8,2	9,5	10,1	9,4	9,9	9,4	9,3	7,9

Источник: Росстат, Федеральное казначейство.

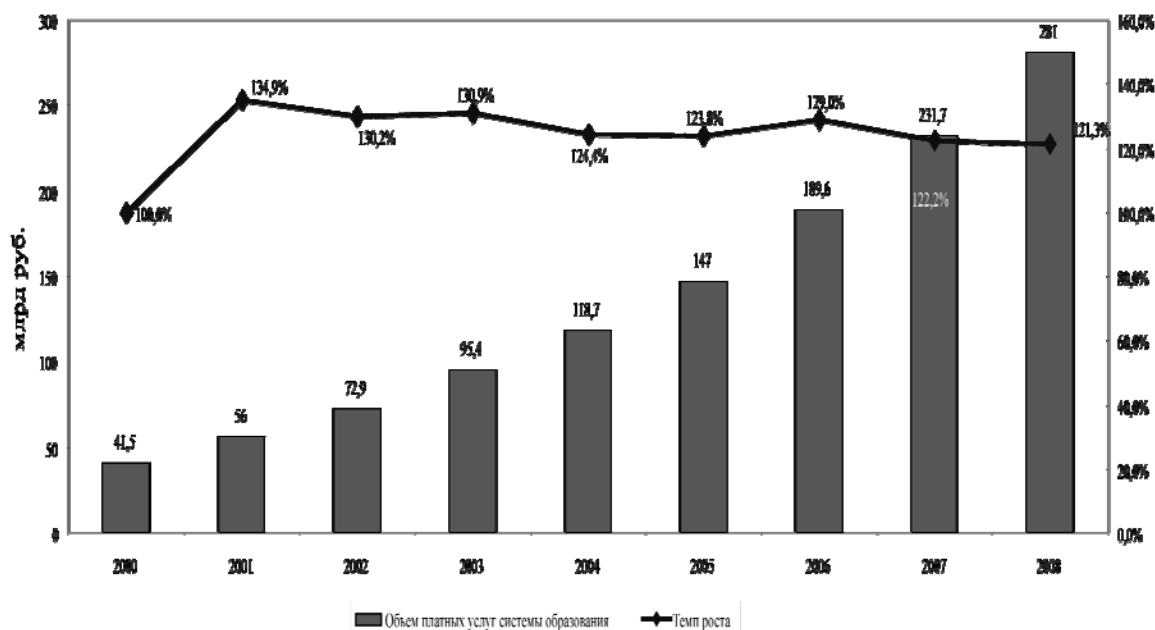
Таблица 17

#### Объем платных услуг системы образования в 2000–2008 гг.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Объем платных услуг системы образования, млрд руб.	41,5	56	72,9	95,4	118,7	147	189,6	231,7	281,2
В % ВВП	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7

Источник: Росстат.

Динамика платных услуг на образование представлена на рис. 14.



Источник: Росстат.

Рис. 14. Динамика платных услуг на образование в 2000–2008 гг.

В 2009 г. происходит перелом сложившейся тенденции. В 2009 г., как видно из табл. 16, снизилась доля консолидированного бюджета на образование с 4,1 до 4,0% ВВП, при этом доля федерального бюджета увеличилась с 0,8 до 1,0% ВВП, а территориальных бюджетов (консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации) – напротив, упала с 3,3 до 3,0%.

По доле расходов на образование территориальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации произошло возвращение к уровню 2001 г., а по совокупной доле расходов на образование в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации – к уровню 2002 г.

Распределение бюджетных расходов по уровням образования в 2004–2009 гг. отражено в табл. 18.

Как видно из табл. 18, в 2004–2009 гг. в консолидированном бюджете на образование достаточно стабильными были доли расходов на дошкольное, общее образование и среднее профессиональное образование. Доля расходов на начальное профессиональное образование весь период снижалась, несмотря на декларируемую задачу – развивать систему НПО. Особенно резко эта доля снизилась после передачи учреждений НПО в ведение субъектов Российской Федерации (в 2005 г. – 4,9% по сравнению с 6% в 2004 г.). В 2009 г. доля бюджетных расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование продолжала снижаться, составив 3,8%.

Что касается доли расходов на высшее образование, то она заметно выросла в период с 2004 по 2007 г. – с 13,0 до 17,9%, в 2008 г. она немного снизилась до 17,7%, а в 2009 г., по предварительной оценке, резко выросла до 19,4%.

Таблица 18

**Объем и структура расходов консолидированного бюджета по уровням образования в 2004–2009 гг.**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (оценка)
Консолидированный бюджет на образование, млрд руб.	593,4	801,8	1036,4	1342,3	1664,2	1691,9
Дошкольное образование (ДО), млрд руб.	91,7	113	145,3	189,7	254,5	260,6
Доля расходов на ДО в консолидированном бюджете на образование, %	15,5	14,1	14,0	14,1	15,3	15,4
Общее образование (ОО), млрд руб.	298,1	356	475,9	599	737,1	746,1
Доля расходов на ОО в консолидированном бюджете на образование, %	50,2	44,4	45,9	44,6	44,3	44,1
Начальное профессиональное образование (НПО), млрд руб.	35,6	39,4	47,4	57,6	65,5	64,3
Доля расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование, %	6,0	4,9	4,6	4,3	3,9	3,8
Среднее профессиональное образование (СПО), млрд руб.	30,5	43,3	55,3	70,4	93,9	93,1
Доля расходов на СПО в консолидированном бюджете на образование, %	5,1	5,4	5,3	5,2	5,6	5,5
Высшее и послевузовское образование, млрд руб.	76,9	125,9	169,9	240,2	294,6	328,6
Доля расходов на ВПО и послевузовское образование в консолидированном бюджете на образование, %	13,0	15,7	16,4	17,9	17,7	19,4

Источник: Федеральное казначейство.

Общее образование в основном финансируется из региональных и местных бюджетов. Динамика этих расходов, а также расходов в расчете на 1 учащегося приведена в табл. 19.

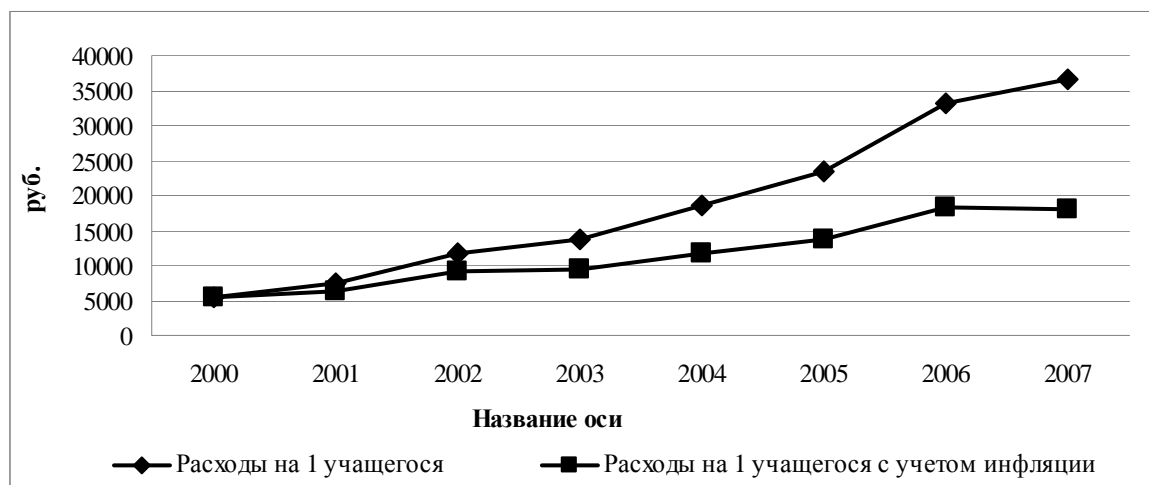
Таблица 19

**Динамика бюджетных расходов на общее образование, в том числе в расчете на 1 учащегося, в 2000–2007 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Расходы, млн руб.	107931	143972,8	215261,2	236600	298100	356084,7	475900	398750,6
Численность учащихся, тыс. чел.	20073,8	19429,1	18439,7	17322,9	16168	15185,1	14362,3	13670,1
Расходы на 1 учащегося, руб.	5377	7410	11673	13658	18438	23450	33135	40851,98
Прирост расходов на 1 учащегося по отношению к предшествующему году, %		37,8	57,5	17	35	27,2	41,3	23,3
Уровень инфляции, %		18,6	15,1	12	11,7	10,9	9	11,9

Источник: Минобрнауки, Росстат.

С учетом инфляции динамика бюджетных расходов на 1 учащегося в системе общего образования имеет вид, представленный на рис. 15.



Источник: Минобрнауки России.

Рис. 15. Динамика номинальных и реальных бюджетных расходов на 1 учащегося в системе общего образования в 2000–2007 гг.

Таким образом, реальный рост бюджетных расходов в расчете на 1 учащегося в системе общего образования был практически ровно в 2 раза ниже номинального.

В 2008 г. расходы федерального бюджета на образование выросли на 20,9% по сравнению с 2007 г. В то же время расходы на высшее профессиональное образование составили в 2008 г. 263,2 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2007 г. на 22,9%.

Поскольку бюджетный контингент в 2006–2008 гг. рос медленнее бюджетных расходов на высшее образование, это привело к тому, что значительно выросли бюджетные расходы в расчете на 1 бюджетного студента в государственных вузах (табл. 20).

Таблица 20

**Средние бюджетные расходы на 1 бюджетного студента вуза в 2004–2008 гг.**

	2004	2005	2006	2007	2008
Бюджетные расходы на 1 студента вуза, тыс. руб.	25,6	41,9	56,8	81,1	100,2
Темп прироста расходов, %		63,7	35,6	42,8	23,5

Источник: Минфин России, Росстат, расчеты автора.

На остальных уровнях системы образования бюджетные расходы в расчете на 1 учащегося в 2004–2008 гг. также существенно выросли (табл. 2).

Как нетрудно видеть из табл. 20 и 21, бюджетные расходы на 1 учащегося за последние 5 лет быстро росли, увеличиваясь более чем на 20% в год. Наибольшие темпы прироста бюджетных расходов в расчете на 1 обучающегося были в государственных вузах в 2005 г., когда они выросли на 63,7%.

Все последние годы структура внебюджетных доходов системы образования сохраняется практически неизменной: 25% внебюджетных средств поступают в дошкольное, общее и начальное профессиональное образование, еще 25% – в среднее профессиональное образование и 50% – в высшее. В 2006–2008 гг. структура внебюджетных доходов вузов претерпевала существенные изменения (рис. 16).



Таблица 21

**Динамика средних бюджетных расходов в расчете на 1 воспитанника, обучающегося по уровням системы образования (без ВПО) в 2004–2008 гг.**

	2004	2005	2006	2007	2008
Бюджетные расходы на 1 ребенка в ДООУ, тыс. руб.	20,8	25,1	30,9	39,5	52,8
Темп прироста бюджетных расходов, %		20,5	23,1	27,8	33,6
Бюджетные расходы на 1 учащегося общеобразовательной школы, тыс. руб.	18,4	23,4	33,1	43,7	55,0
Темп прироста бюджетных расходов, %		27,2	41,3	31,9	25,8
Бюджетные расходы на 1 учащегося УНПО, тыс. руб.	22,3	26,3	33,9	44,3	54,6
Темп прироста бюджетных расходов, %		18,1	28,9	30,9	23,2
Бюджетные расходы на 1 студента УСПО	30,3	42,2	53,1	66,8	87,7
Темп прироста бюджетных расходов, %		39,3	25,8	25,8	31,3

Источник: Минфин России, Росстат, расчеты автора.



Источник: Данные ИРО ГУ-ВШЭ.

Рис. 16. Структура внебюджетных доходов вузов, подведомственных Рособразованию, в 2006–2008 гг.

В 2006–2008 гг. основным (превалирующим) источником внебюджетных доходов вузов Рособразования были доходы от обучения платных студентов. Вместе с тем в 2007 г. по сравнению с 2006 г. выросли прочие доходы вузов (с 21,44 до 28,04%), в которых львиную долю составляли доходы от выполнения НИР и НИОКР. В 2008 г., напротив, эта доля резко упала (до 13%), а доля доходов от платных услуг резко выросла. Произошедшие в 2008 г. изменения были реакцией на начавшийся кризис, когда у вузов резко сократились заказы на НИР и НИОКР, поступающие из частного (негосударственного) сектора. Таким образом, произошло определенное свертывание частно-государственного партнерства в сфере научных исследований и разработок, которое успешно развивалось в годы экономического подъема.

В целом это показывает определенную неустойчивость экономического положения вузов, которые больше ориентированы на проведение НИР и НИОКР по сравнению с вузами, ориентированными на обучение платных студентов.

### Институциональные преобразования в системе образования

В 2009 г. наибольшее внимание из всех институциональных преобразований, которые в последние годы происходили в системе образования, было привлечено к Единому государственному экзамену.

#### *Единый государственный экзамен*

12 февраля 2007 г. президентом России был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения Единого государственного экзамена». Согласно этому Закону с 2009 г. ЕГЭ введен в штатный режим и стал основной формой аттестации выпускников общеобразовательных школ, по которой их будут принимать в вуз. Вузы также будут принимать наряду с теми, кто набрал высокие баллы по ЕГЭ, победителей всероссийских и международных олимпиад.

Приказом Минобрнауки России от 5 сентября 2008 г. № 256 был утвержден перечень направлений подготовки (специальностей), по которым при приеме в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования для обучения по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста могут проводиться дополнительные вступительные испытания творческой и (или) профессиональной направленности.

Если использование результатов олимпиад наравне с результатами ЕГЭ обосновывается неординарностью части абитуриентов (соответственно к ним нельзя применять унифицированные подходы и процедуры), то введение дополнительных испытаний – повышенным уровнем вуза, нестандартностью подготовки в его стенах.

Представляется, что приравнивание результатов четко определенных олимпиад к ЕГЭ вполне допустимо. Здесь только необходимо оговорить статус этих олимпиад. Например, это могут быть всероссийские и международные олимпиады с независимым судейством, но не могут быть различные областные и республиканские олимпиады, где уровень и независимость судейства трудно проверяемы. Введение же дополнительных испытаний рядом вузов (кроме творческих и имеющих специфические требования к здоровью абитуриентов, например, подготовка летного состава), на наш взгляд, может

серьезно дискредитировать саму идею ЕГЭ в глазах населения. Во-первых, в эти вузы нельзя будет поступить, только посплав в них документы, потребуется личное присутствие абитуриента, что существенно повысит расходы населения на поступление в указанные – статусные – высшие учебные заведения и сделает их недоступными для детей из малообеспеченных семей. Во-вторых, наличие дополнительного барьера может породить коррупцию, снизить которую во многом был призван ЕГЭ. Немаловажно и то, что коррупция может вырасти именно в наиболее престижных вузах, что, несомненно, в очередной раз обманет ожидания населения. Что касается ЕГЭ, то его результаты для данной части вузов будут сильно обесценены. Представляется, что это, в принципе, может подорвать к ним (как и к ЕГЭ) доверие и выпускников школ, и их семей.

В 2008 г. Единым государственным экзаменом уже были охвачены все субъекты Российской Федерации. Однако еще далеко не все вузы при приеме основывались исключительно на его результатах. Часть вузов учитывала баллы ЕГЭ, но основными для них были оценки, полученные абитуриентами на их собственных экзаменах.

В 2009 г. ЕГЭ первый год проводится в штатном режиме, и прием во все вузы проходил по результатам сдачи ЕГЭ (24 вузам при этом было разрешено проводить дополнительные испытания по профильным предметам).

Результаты сдачи Единого государственного экзамена в 2009 г. представлены в табл. 22.

Таблица 22

**Результаты участников ЕГЭ по общеобразовательным предметам в 2009 г.**

Предмет	Число участников ЕГЭ	Процент участников ЕГЭ, набравших тестовый балл		В том числе, процент выпускников текущего года, участвовавших в ЕГЭ и набравших тестовый балл		В том числе, процент выпускников прошлых лет, участвовавших в ЕГЭ и набравших тестовый балл		Средний тестовый балл
		выше минимального количества баллов	ниже минимального количества баллов	выше минимального количества баллов	ниже минимального количества баллов	выше минимального количества баллов	ниже минимального количества баллов	
Русский язык	1030236	96,99	3,01	97,24	2,76	94,35	5,65	56,88
Математика	976486	96,27	3,73	96,96	3,04	85,18	14,82	43,58
Физика	239037	93,05	6,95	93,55	6,45	88,41	11,59	47,88
Химия	84854	88,24	11,76	89,61	10,39	78,72	21,28	52,68
Информатика и ИКТ	74402	87,08	12,92	87,94	12,06	76,47	23,53	55,43
Биология	183792	91,01	8,99	91,25	8,75	89,29	10,71	51,32
История	208099	90,51	9,49	90,83	9,17	87,89	12,11	47,30
География	37495	89,06	10,94	89,20	10,80	86,96	13,04	49,09
Английский язык	83778	93,56	6,44	94,30	5,70	86,68	13,32	57,79
Немецкий язык	5371	88,61	11,39	89,76	10,24	79,57	20,43	43,11
Французский язык	2399	97,54	2,46	97,78	2,22	94,87	5,13	58,87
Обществознание	484377	94,33	5,67	94,52	5,48	92,15	7,85	56,33
Испанский язык	198	100,00		100,00		100,00		73,90
Литература	63976	91,61	8,39	92,51	7,49	87,60	12,40	50,36

Источник: Рособрназор.

В связи с введением ЕГЭ в штатный режим были установлены следующие правила выдачи аттестатов об окончании средней школы. Если выпускник не сдал один из двух обязательных ЕГЭ, т.е. получил баллы ниже установленного минимума, он вправе один раз пересдать этот предмет. Если не были набраны необходимые минимальные баллы сразу по двум обязательным экзаменам (по русскому и математике), выпускник не имеет права на пересдачу и может предпринять попытку сдать эти предметы только на следующий год. В этом случае выпускник в текущем году не получает свидетельства ЕГЭ, а вместо аттестата ему выдается справка об обучении в школе.

Если выпускник, сдавая любой предмет по выбору (не русский язык и не математику), получает оценку ниже минимального числа баллов, то он может пересдавать этот ЕГЭ только на следующий год.

Если выпускник по двум обязательным предметам наберет баллы выше установленного минимального порога, а по предмету(-ам) по выбору – ниже, то он все равно получит аттестат.

Таким образом, правила сдачи ЕГЭ неявно устанавливают, что в российской средней школе получение аттестата зрелости и окончания школы сопряжено только с прохождением установленного порога по обязательным предметам – по русскому языку и математике<sup>1</sup>. За знания по другим предметам школа теперь фактически ответственности не несет. Более того, правила сдачи ЕГЭ не определяют, где и как выпускники школ, не сдавшие русский язык и математику, должны добрать те знания, которые они не получили в силу разных причин, в том числе и плохой работы самих учащихся. При этом не совсем ясно, как будет определяться, где плохая работа учащегося, а где – учителя, школы. Столь же непонятной остается и ситуация с предметами по выбору, не установлено, где и как должен доучиваться выпускник школы, чтобы сдать эти предметы. Между тем 24 июля 2007 г. принят Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования», который, вообще говоря, возлагает ответственность за получение полноценных знаний в объеме средней школы на государство в лице государственного образовательного учреждения общего образования. Перекладывание этой проблемы на учащихся и их семьи ставит под удар прежде всего детей из малообеспеченных семей, которые не могут себе позволить «добрать» необходимые для сдачи ЕГЭ знания на платной основе. Соответственно для этих детей не определены пути их дальнейшей образовательной и профессиональной траектории. Точнее, поскольку для поступления в учебные заведения среднего профессионального образования требуется наличие аттестата зрелости, не сдавшие обязательные предметы могут рассчитывать только на учебу в учреждениях НПО. Получившие аттестат, но не набравшие необходимых баллов по предметам по выбору смогут, видимо, поступать в учреждения СПО.

В значительной мере многие неопределенности, связанные с последствиями введения ЕГЭ, привели к тому, что 2008 и 2009 гг. в системе образования могут по праву называться годами, прошедшими под знаком Единого государственного экзамена. Борьба против ЕГЭ и вокруг ЕГЭ была резко активизирована весной – летом 2008 г. Во многом этому способствовали опубликованные результаты ЕГЭ 2008 г. В 2008 г. математику не сдало 23,5%, русский язык – 11,2% учащихся (напомним: это обязательные предметы).

---

<sup>1</sup> Правила также не показывают, как связаны выдача аттестата зрелости и баллы ЕГЭ с результатами, которые выпускник школы показывал в течение всего срока его обучения в школе.

Из предметов по выбору самые плохие результаты были показаны по литературе – почти 25,5% «двоек»<sup>1</sup>. Это означало, что почти треть выпускников школ не получили бы аттестаты зрелости и не смогли бы поступать в вузы, если бы не действовало в 2008 г. правило «плюс один балл», в соответствии с которым в аттестат по общеобразовательным предметам, сданным в рамках ЕГЭ, выставляется более высокая итоговая отметка, если разница годовой отметки и отметки по ЕГЭ составляет один балл. С учетом того что получение высшего образования в России стало социальной нормой, такой результат стал шокирующим для общества не столько в силу того, что качество школьного образования резко упало, сколько потому, что поступление в вуз вновь стало превращаться для многих семей в недостижимую мечту. Единый экзамен из механизма расширения доступности высшего образования, как это подчеркивалось все годы проведения эксперимента по ЕГЭ, разом превратился в общественном мнении в барьер на переход из школы в вуз.

Это, на наш взгляд, было главной причиной начавшейся ожесточенной борьбы против ЕГЭ. Остальные причины – такие, как недостаточно профессиональное составление контрольно-измерительных материалов (КИМов), коррупция и т.п. – не вызвали бы такой волны поддержки борьбы против ЕГЭ со стороны родителей и педагогической общественности. Был подан иск против ЕГЭ в Верховный суд, собирались подписи за отмену ЕГЭ (в Кемеровской области, например, было собрано более 40 тыс. подписей), подготовлен законопроект, который предлагал сделать сугубо добровольной как сдачу ЕГЭ для выпускников школ, так и прием его результатов вузами. Углубление экономического кризиса привело к осторожному противодействию ЕГЭ со стороны органов управления образованием, которые стали опасаться, что, если 25–30% выпускников школ не смогут сдать Единый экзамен, возникнет угроза массовой молодежной безработицы, криминализации молодежной среды, увеличения потребления наркотиков и т.п. Для вузов в ситуации кризиса недобор столь значительного числа студентов (до 200 тыс. чел.) также был чреват крайне негативными экономическими и социальными последствиями, если учитывать возможные сокращения как внебюджетных доходов вузов, так и их педагогического персонала.

Вместе с тем ЕГЭ остается в России практически единственным символом проводимых реформ в сфере образования. (Кроме Единого экзамена, к ключевым реформам в секторе можно также отнести введение нормативного подушевого финансирования в общем образовании и новой системы оплаты труда. Однако реализация этих мер все еще не доведена до конца и в условиях сокращения бюджетных расходов во многом утрачивает свою эффективность, в первую очередь это касается стимулирующей роли заработной платы.)

В 2009 г. результаты ЕГЭ могут быть расценены как существенное – хотя и неявное – поражение идеи Единого экзамена. Всего 2,76 и 3,04% «двоек» по русскому языку и математике у выпускников 2009 г. – это свидетельство не улучшения ситуации в школьном образовании, а значительного снижения требований к экзаменуемым, особенно если сравнить эти цифры с динамикой доли тех, кто получил «двойки» по ЕГЭ (по традиционной пятибалльной шкале) по указанным предметам за последние четыре года (*табл. 23*).

---

<sup>1</sup> Официальные данные Рособрнадзора.

Таблица 23

**Доля выпускников школ, получивших по обязательным предметам  
ЕГЭ 2 балла по пятибалльной шкале в 2006–2009 гг., %**

Предмет	Число получивших «двойку» (по пятибалльной шкале)			
	2006	2007	2008	2009
Русский язык	7,91	8,81	11,21	2,76
Математика	19,99	21,14	23,48	3,04

Вместе с тем нельзя огульно отрицать ЕГЭ. Это механизм аттестации выпускников школ, который отвечает современной стадии развития в Российской Федерации высшего образования – перехода к массовой высшей школе, когда 80% возрастной когорты поступает в вузы. Однако этот механизм необходимо совершенствовать для того, чтобы общество избавилось от недоверия к нему. И очень жаль, что на стадии эксперимента по ЕГЭ многие его болевые точки не были выявлены или на них не обращалось должного внимания.

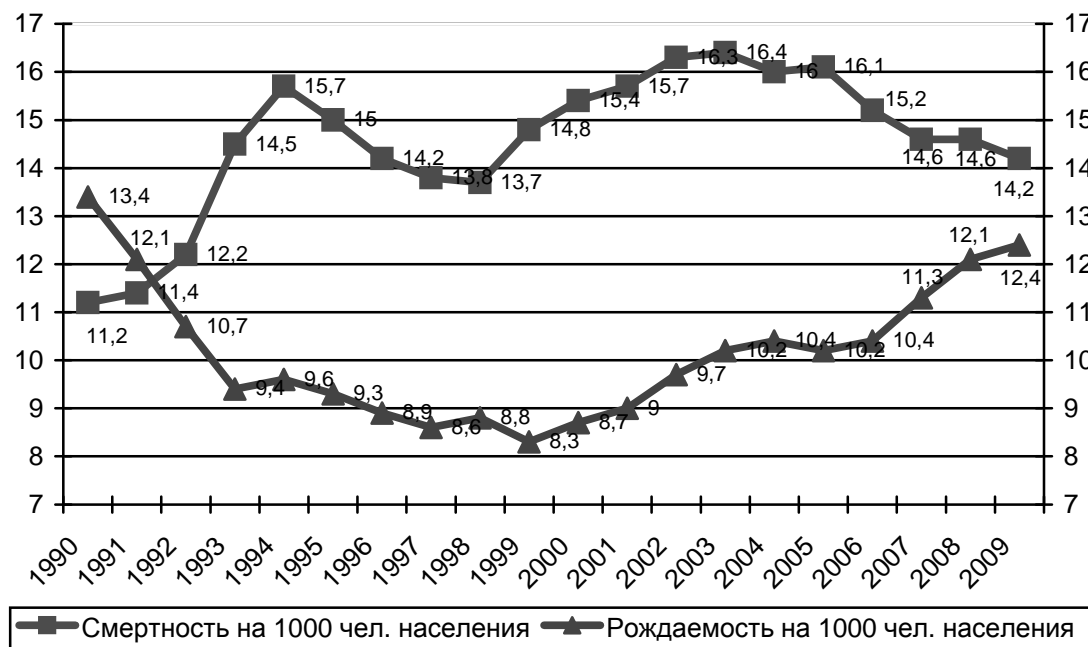
К такой болевой точке можно отнести и рассылку результатов ЕГЭ в неограниченное число вузов, что привело к значительной неразберихе при зачислении абитуриентов в высшие учебные заведения. При этом вузы иногда теряли достаточно сильных претендентов и были вынуждены набирать более слабых. Эта проблема была очевидной на стадии эксперимента, но она не принимала такого размаха. В настоящее время она фактически устранена: принято решение, что абитуриент не сможет рассылать результаты сдачи ЕГЭ более чем в 5 вузов.

В целом можно сделать вывод: хотя эксперимент по ЕГЭ закончен, его апробация и адаптация к реальным условиям продолжаются.

#### 4.3.2. Здравоохранение в 2009 г.

2009 г. отмечен улучшением демографических показателей: рождаемость увеличилась с 12,1 на 1000 человек (2008 г.) до 12,4, а смертность снизилась с 14,6 на 1000 человек в 2007–2008 гг. до 14,2 (рис. 17). Тенденция сокращения смертности обозначилась с 2006 г. и связывается правительством с активизацией политики государства в сфере здравоохранения, с ростом его финансирования, с реализацией национального проекта «Здоровье» и программ лекарственного обеспечения. Приоритетность здравоохранения в бюджетной политике, расширение состава и масштабов государственных программ, реализуемых в этой сфере, очевидно, оказывают позитивное влияние на продолжительность жизни населения. Наибольший вклад в уменьшение смертности (с 2076 тыс. чел. в 2008 г. до 2014 тыс.) обеспечило сокращение числа умерших от болезней системы кровообращения – на 56 тыс. человек (с 1186 тыс. чел. в 2008 г. до 1130 тыс.). Но если обратиться к относительным величинам сокращения умерших по причинам смерти, то максимальными в 2009 г. оказались показатели сокращения числа умерших от случайных отравлений алкоголем – на 32% по сравнению с 2008 г. и от транспортных травм – на 15%. Эти результаты как раз вполне правомерно связывать с реализуемыми мерами государственного контроля за производством алкоголя и усилением с 2009 г. административной ответственности за нарушение правил дорожного движения. В то же время число умерших от новообразований (вторая по значимости после сердечно-сосудистых заболеваний причина смертности) выросло на 2%, несмотря на

включение в национальный проект мероприятий по совершенствованию медицинской помощи больным онкологическими заболеваниями.

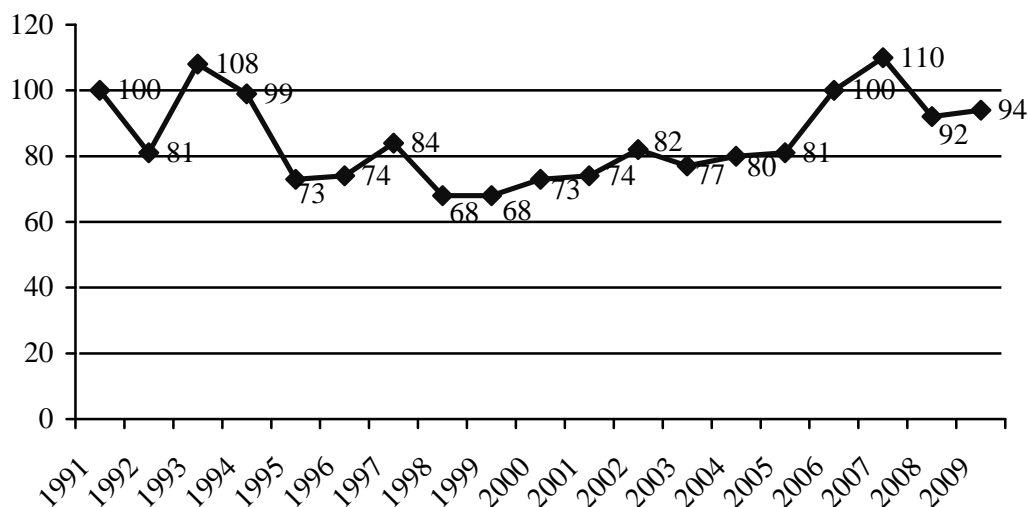


Источник: Росстат.

Рис. 17. Рождаемость и смертность в России в 1990–2009 гг.

В 2009 г., несмотря на экономический кризис, расходы на здравоохранение из федерального бюджета выросли в номинальном выражении на 25% – с 231,4 млрд руб. до 289,5 млрд руб. Расходы из бюджетов субъектов Российской Федерации остались практически на прежнем уровне: 518,7 млрд руб. против 520,1 в 2008 г. С учетом взносов на обязательное медицинское страхование работающего населения государственное финансирование здравоохранения увеличилось в 2009 г. на 5,6% (2,9% в реальном выражении), достигнув 1060 млрд руб. (рис. 18)

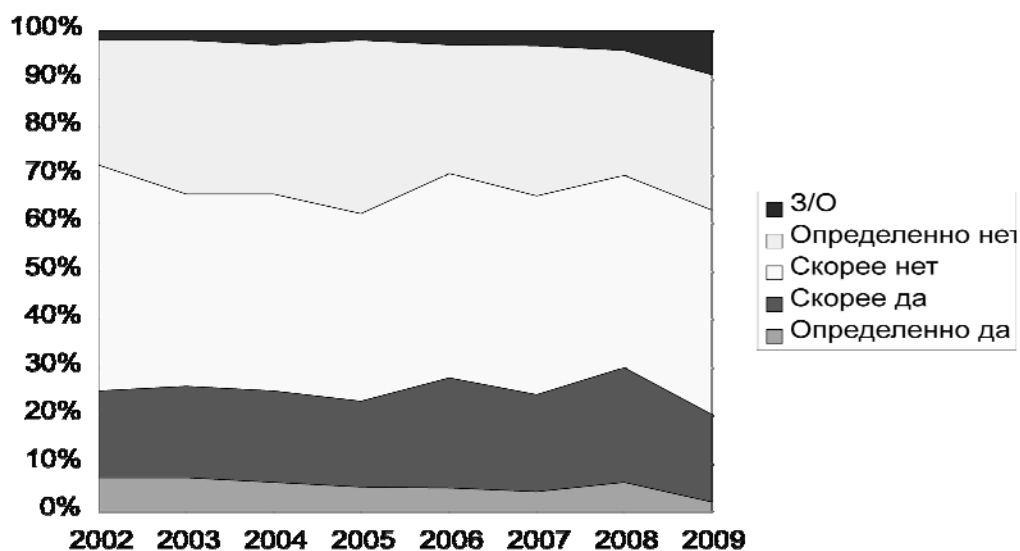
Несмотря на эти обстоятельства, оценка населением доступности качественной медицинской помощи снизилась (рис. 19). Очевидно, это результат сокращения возможностей населения расходовать средства на оплату необходимой медицинской помощи: объем реализации платных медицинских услуг населению уменьшился в реальном выражении (рис. 20). Что касается расходов на медикаменты и лекарственные средства, то на момент написания обзора данные об объеме розничных продаж отсутствовали. По оценкам, они увеличились в реальном выражении; экономический кризис лишь несколько замедлил темпы роста этих расходов. Это отличает ситуацию 2009 г. от кризиса 1998 г., когда сократились и расходы государства на здравоохранение, и затраты населения на лекарства и медицинские услуги.



Источник: расчеты по данным Росстата и Федерального фонда ОМС с использованием индексов-дефляторов ВВП.

Рис. 18. Динамика расходов государства на здравоохранение в реальном выражении (1991 г. = 100%)

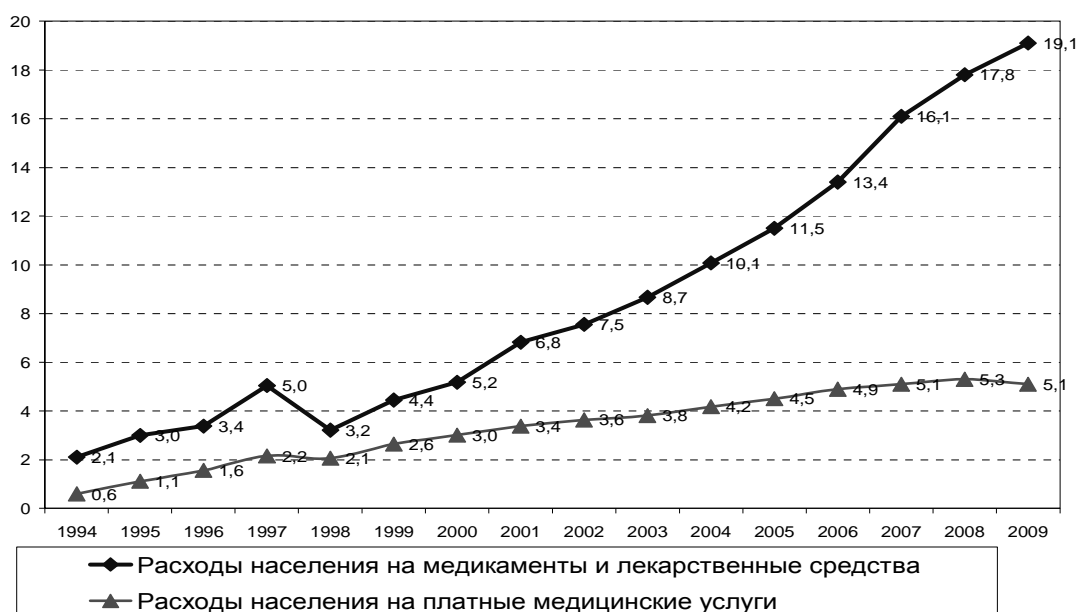
**Можете ли Вы, другие члены Вашей семьи при необходимости получить хорошее медицинское обслуживание?**



Источник: Общественное мнение-2009. М.: Левада-Центр, 2009. С. 66.

Рис. 19. Динамика оценок населением доступности качественной медицинской помощи (по данным опросов Центра Юрия Левады)





Источник: расчеты по данным Росстата; Расходы населения на медикаменты и лекарственные средства в 2009 г. – оценка на основе прогноза DSM Group ([http://www.dsm.ru/marketnews/1061\\_24.11.2009](http://www.dsm.ru/marketnews/1061_24.11.2009))

Рис. 20. Расходы населения на лекарственные средства и платные медицинские услуги в 1994–2009 гг., в ценах 1994 г.

В 2009 г., как и в предыдущие три года (2006–2008 гг.), доминантой государственной политики в здравоохранении была реализация приоритетного национального проекта «Здоровье».

### **Национальный проект «Здоровье»**

В начале 2009 г. правительство приняло решение о продолжении реализации национального проекта «Здоровье» на период до 2012 г. Его финансирование осуществляется из средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов: Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Фонда социального страхования. Несмотря на экономический кризис и обусловленное им существенное сокращение государственных доходов, расходы на национальный проект не только не были подвергнуты сокращению, а увеличились на 20,2% по сравнению с 2008 г. Это свидетельствует о реальной приоритетности данного проекта в бюджетной политике.

С 2009 г. в проект дополнительно включены мероприятия по формированию здорового образа жизни, обследованию населения с целью выявления туберкулеза, лечение больных туберкулезом, профилактические мероприятия по совершенствованию медицинской помощи больным онкологическими заболеваниями, по развитию сети перинатальных центров, по проведению диспансеризации детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, пребывающих в стационарных учреждениях системы здравоохранения, образования и социальной защиты.

В состав проекта в 2009 г. входили 4 компонента:

- формирование здорового образа жизни;

- развитие первичной медико-санитарной помощи и совершенствование профилактики заболеваний;
- повышение доступности и качества специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи;
- совершенствование медицинской помощи матерям и детям.

В структуре расходования средств в рамках национального проекта в 2009 г. произошли значительные изменения. Существенно сократились и в абсолютном и в относительном выражениях затраты на развитие первичной медико-санитарной помощи и совершенствование профилактики заболеваний: доля этого компонента в общих расходах проекта уменьшилась с 54,5 до 38,4%. В первый год реализации проекта (2006 г.) это направление было доминирующим: на него приходилось 82,6% всех расходов. Но Министерство здравоохранения и социального развития в последующие годы неизменно отдавало приоритет обеспечению населения высокотехнологичной медицинской помощью. Доля затрат на этот компонент увеличилась с 16,5% в 2006 г. до 42% в 2009 г. Следует отметить также увеличение расходов на совершенствование медицинской помощи матерям и детям: доля этих затрат в бюджете проекта выросла с 11,9 до 17,4%.

В 2010 г. расходы на национальный проект в целом и на его основные компоненты запланированы примерно на том же уровне, что и в истекшем году. Это свидетельствует о реальной приоритетности данного проекта в бюджетной политике.

Распределение расходов по направлениям и мероприятиям проекта в 2006–2010 гг. представлено в *табл. 24*.

Таблица 24

**Расходы на реализацию приоритетного национального проекта  
«Здоровье», млрд руб.**

Направление национального проекта, виды расходов и источники средств	2006	2007	2008	2009	2010 (план)
1	2	3	4	5	6
<i>Расходы всего, % ВВП</i>	<i>0,29</i>	<i>0,42</i>	<i>0,29</i>	<i>0,37</i>	
<i>Расходы всего, млрд руб.</i>	<i>78,9</i>	<i>139,5</i>	<i>120,7</i>	<i>145,2</i>	<i>146,3</i>
<i>В том числе:</i>					
<i>Формирование здорового образа жизни</i>	–	–	–	0,7	0,8
<i>Развитие первичной медико-санитарной помощи и совершенствование профилактики заболеваний</i>	65,2	90,5	65,8	55,7	60,5
Подготовка и переподготовка врачей общей (семейной) практики, врачей-терапевтов участковых и врачей-педиатров участковых	0,15	0,3	0,3	0,3	–
Осуществление денежных выплат врачам общей (семейной) практики, врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым и работающим с ними медицинским сестрам	14,6	21,9	19,5	21,6	21,2
Осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи	4,1	11,2	8,0	9,4	9,7
Оснащение диагностическим оборудованием амбулаторно-поликлинических учреждений муниципальных образований	14,3	15,4	0,05	–	–
Оснащение автомобилями скорой медицинской помощи, отделений и учреждений скорой медицинской помощи	3,6	3,9	0,2	–	–
Иммунизация населения	4,5	6,1	5,0	6,5	5,6

Продолжение таблицы 24

1	2	3	4	5	6
Профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение больных ВИЧ	2,8	7,8	8,0	9,3	13,5
Обследование населения с целью выявления туберкулеза, лечение больных туберкулезом, профилактические мероприятия	–	–	–	2,7	4,1
Проведение дополнительной диспансеризации работающих граждан	5,5	7,0	5,7	3,9	4,4
Дополнительная оплата первичной медико-санитарной помощи, оказываемой неработающим пенсионерам	4,3	–	–	–	–
Дополнительные медицинские осмотры работающих в отраслях с вредными и (или) опасными производственными факторами	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
<b>Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью</b>	<b>13,0</b>	<b>46,3</b>	<b>51,3</b>	<b>61,1</b>	<b>60,0</b>
Строительство центров высоких медицинских технологий	3,2	28,8	9,5	11,6	6,9
Оказание высокотехнологичной медицинской помощи	9,8	17,5	24,0	28,2	36,2
Развитие новых высоких медицинских технологий	–	–	7,7	5,1	–
Мероприятия, направленные на совершенствование медицинской помощи больным сердечно-сосудистыми заболеваниями	–	–	3,6	3,0	3,1
Мероприятия, направленные на совершенствование организации медицинской помощи пострадавшим при ДТП	–	–	3,2	2,3	3,4
Мероприятия, направленные на совершенствование организации онкологической помощи населению	–	–	–	6,7	5,9
Мероприятия по развитию службы крови	–	–	3,3	4,2	4,5
<b>Совершенствование медицинской помощи матерям и детям</b>	<b>9,4</b>	<b>14,9</b>	<b>17,0</b>	<b>25,3</b>	<b>24,9</b>
Выплаты по родовым сертификатам в рамках оказания медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, диспансерного наблюдения ребенка в первый год жизни	9,0	14,5	16,6	16,8	17,5
Развитие сети перинатальных центров	–	–	–	7,1	6,0
Обследование новорожденных детей на галактоземию, адренегенитальный синдром, муковисцидоз	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6
Проведение диспансеризации детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, пребывающих в стационарных учреждениях системы здравоохранения, образования и социальной защиты	–	–	–	0,8	0,8
Реализация пилотного проекта по модернизации здравоохранения	–	2,0	3,4	–	–
Реализация информационной поддержки и управления проектом	0,6	0,7	0,2	0,3	0,1

Источник: данные Минздравсоцразвития РФ.

В ходе реализации проекта в 2009 г. достигнуты ощутимые результаты в оказании различных видов медицинской помощи населению. Но не следует забывать, что расходы по проекту составили в 2009 г. лишь 13,7% всех расходов государства на здравоохранение, и реализация такого проекта не устраняет необходимости масштабного реформирования системы здравоохранения в целом. По своему дизайну национальный проект оказался не в состоянии обеспечить существенное продвижение в решении коренных проблем российского здравоохранения. Декларативность и неконкретность гарантий бесплатной медицинской помощи, низкая эффективность выбранной модели обязательного медицинского страхования, слабая защита населения от рисков затрат на лечение, неравенство в доступности медицинской помощи между различными социальными и территориальными группами, низкая структурная эффективность системы

оказания медицинской помощи, слабая мотивация персонала – решение этих проблем невозможно без масштабных преобразований в организации, управлении и финансировании здравоохранения. Национальный проект расчистил дорогу для этих преобразований, но реально они так и не начались. В рамках национального проекта была профинансирована реализация в 2007–2008 гг. пилотного проекта по внедрению новых механизмов финансирования здравоохранения в 19 субъектах РФ. Но в 2009 г. не последовало каких-либо крупных институциональных изменений, затрагивающих всю систему здравоохранения. Не предусматривается этого в национальном проекте и в дальнейшем.

***Лекарственное обеспечение населения: усиление государственного регулирования цен на медикаменты***

Состояние лекарственного обеспечения населения стало одной из болевых точек экономического кризиса. По данным Росстата, в 2009 г. рост розничных цен на лекарственные препараты составил 13,9%, превысив общий индекс прироста потребительских цен, который за этот же период достиг лишь 8,8%. Наиболее быстро цены росли в I квартале 2009 г. – тогда увеличение составило 14,2% по отношению к декабрю 2008 г. При этом наблюдался значительный разброс цен в рамках одного и того же класса лекарственных препаратов, и этот разброс увеличивался. Так, в Санкт-Петербурге в марте 2008 г. максимальная цена превышала минимальную на эквивалентное лекарственное средство в среднем в 5 раз, а к марту 2009 г. это соотношение увеличилось до 10 раз<sup>1</sup>.

Цены на лекарственные средства в России выступают предметом государственного регулирования. Следует отметить, что регулирование цен на лекарственные средства является общераспространенной практикой в странах с развитой рыночной экономикой. Но за рубежом предметом регулирования выступают цены на те лекарства, расходы на которые компенсируются (полностью или частично) населению государством. В нашей стране избран другой подход: регулирование осуществляется в отношении лекарственных средств, входящих в список жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств (ЖНВЛС). Этот список регулярно обновляется. Последний его вариант утвержден 30 декабря 2009 г. и включает 500 международных непатентованных наименований лекарственных средств (МНН). Объем реализации соответствующих препаратов составляет примерно 40% фармрынка. Лишь около половины закупок таких лекарств проводится государством – для медицинских учреждений и в рамках программ лекарственного обеспечения ряда целевых категорий населения: «льготников» и больных определенными видами заболеваний (программа ОНЛС – обеспечения необходимыми лекарственными средствами и программа ВЗН – высокочатратные нозологии).

Действовавшая до 2010 г. система регулирования цен предусматривала регистрацию в заявительном порядке отпускных цен производителей и импортеров на ЖНВЛС и предоставляла право субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать предельные оптовые и розничные надбавки к ценам на ЖНВЛС. При этом контроль за сформированными ценами практически отсутствовал. На практике предельные надбав-

---

<sup>1</sup> The World Bank. Russian Economic Report 19. June, 2009, <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIAN-FEDERATION/Resources/305499-1245838520910/rer19-eng.pdf>

ки, которые устанавливали в регионах, применялись не кумулятивно – к отпускной цене производителя, но к цене каждого последующего дистрибьютора. На фармацевтическом рынке сформировались цепочки посредников, каждый из которых применяет соответствующую предельную оптовую надбавку, и в итоге цены на одинаковые препараты оказываются зависимыми от числа посредников и могут сильно различаться на одной и той же территории.

Такая система регулирования лекарственного обеспечения населения оказалась не в состоянии противостоять вызванному падением курса рубля давлению на цены на импортные лекарства (в 2008 г. они составили 77% объема продаж на фармрынке<sup>1</sup>) и импортируемые субстанции, используемые отечественными фармпроизводителями. Рост цен на медикаменты оказался чувствительным для населения.

Положение с лекарственным обеспечением стало предметом обсуждения в правительстве РФ. На состоявшемся 10 марта 2009 г. заседании Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики были даны поручения, которые нашли отражение в Приказе Минздравсоцразвития России (МЗСР) от 27 мая 2009 г. № 277Н, регламентирующем организацию мониторинга цен и ассортимента лекарственных средств, и в Постановлении Правительства от 8 августа 2009 г. № 654 «О совершенствовании государственного регулирования цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства». Этим документом были внесены серьезные изменения в порядке регулирования ценообразования на лекарственные средства, отнесенные к ЖНВЛС. Новый порядок введен в действие с января 2010 г. Он предусматривает:

– предельные отпускные цены производителей на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства устанавливаются в соответствии с методикой, утвержденной Министерством здравоохранения и социального развития совместно с Федеральной службой по тарифам<sup>2</sup>. Она предусматривает определение предельных отпускных цен отечественных производителей на основе средневзвешенных фактических отпускных цен за установленный предшествующий период (в 2010 г. – за период с 1 июля по 31 декабря 2009 г.) и прогнозируемого уровня инфляции. В основу определения предельных отпускных цен зарубежных производителей положено сравнение уровня заявленных к регистрации предельных цен с величиной минимальных цен на них в государстве производителя и других государствах, где эти лекарственные средства зарегистрированы, а также с величиной их средневзвешенных фактических цен ввоза за аналогично установленный предшествующий период;

– при государственной регистрации предельной отпускной цены производителя должны будут учитываться цены на аналогичные (по международному непатентованному наименованию, форме выпуска и дозировке) лекарственные средства в Российской Федерации. Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) поручено проводить мониторинг ассортимента и цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства в соответствии с положением о мониторинге, утверждаемым Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, а также создать и обеспечить ведение электронной

---

<sup>1</sup> Источник: ЦМИ «Фармэксперт» ([www.pharmtech-expo.ru/.../zip/production\\_for\\_HARMTEH\\_241109.ppt](http://www.pharmtech-expo.ru/.../zip/production_for_HARMTEH_241109.ppt))

<sup>2</sup> Приказ Министерства здравоохранения и социального развития № 983Н и Федеральной службы по тарифам № 447-а от 14 декабря 2010 г. «Об утверждении методик определения предельных отпускных цен производителя на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства».

базы данных мониторинга ассортимента и цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства. Ранее Росздравнадзор вел мониторинг цен только на часть препаратов из действующего перечня ЖНВЛС и/или минимального ассортиментного перечня лекарственных средств. Объектом мониторинга выступали лекарственные средства 81 международного непатентованного наименования (МНН), представленные в 111 лекарственных формах. Между тем в минимальном ассортиментном перечне лекарственных средств, необходимых для оказания медицинской помощи, представлено 148 МНН лекарственных средств, а в действующем в 2010 г. перечне ЖНВЛС – 500 МНН. Таким образом, масштабы мониторинга цен на лекарственные средства должны значительно возрасти;

– предельные отпускные цены производителей согласовываются Росздравнадзором с Федеральной службой по тарифам. Ранее действовало правило, в соответствии с которым в согласовании предельной отпускной цены, заявленной производителем, не может быть отказано, если она является минимальной отпускной ценой этого производителя по статистическим данным за полугодие, предшествующее дате представления сведений для государственной регистрации этой цены. С 1 января 2010 г. это правило отменено. До 1 апреля 2010 г. – установленной даты окончания перерегистрации цен – производители должны были успеть произвести согласование цен с двумя разными ведомствами, а в случае несогласия – обратиться к специальной комиссии по урегулированию споров, возникающих при государственной регистрации предельных отпускных цен производителя на ЖНВЛС, созданной в соответствии с Приказом Минздравсоцразвития от 9 октября 2009 г. № 820.

Поскольку существующий на сегодня перечень ЖНВЛС содержит препараты, производимые всего одним поставщиком, введение нового порядка регистрации цен создает риски прекращения после 1 апреля 2010 г. поставок препаратов, цены на которые не будут зарегистрированы. Отказ в регистрации будет означать невозможность их оборота и недоступность для пациентов;

– предельные оптовые и предельные розничные надбавки к ценам на лекарственные средства будут устанавливаться органами исполнительной власти субъектов РФ в отношении организаций оптовой торговли лекарственными средствами и аптечных учреждений. Эти надбавки должны выражаться в процентах и дифференцироваться в зависимости от стоимости лекарственных средств и с учетом географической удаленности, транспортной доступности и других особенностей. Федеральная служба по тарифам Приказом от 11 декабря 2009 г. № 442-а утвердила Методику определения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предельных оптовых и предельных розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные средства. Она предусматривает установление размеров торговых надбавок на основе анализа данных о затратах и рентабельности оптовых организаций и аптечных учреждений и их дифференциацию по трем ценовым группам (до 50 руб. включительно; свыше 50 руб. до 500 руб. включительно; свыше 500 руб.). С учетом фактического уровня надбавок в сопоставимых условиях, сложившегося в отчетном периоде регулирования, в целях недопущения вымывания дешевых препаратов вводятся поправочные коэффициенты к расчетным размерам оптовых и розничных надбавок;

– реализация лекарственных средств организациями оптовой торговли будет осуществляться с обязательным оформлением протокола согласования цен поставки жизненно необходимых и важнейших лекарственных цен по форме, утвержденной Постановлением Правительства России № 654. Реализация лекарственных средств аптечным учреждением должна осуществляться при наличии указанного протокола. Однако сроки оформления таких протоколов для дистрибьюторов, работающих с иностранными производителями, могут оказаться неприемлемо большими.

Постановление № 654 не предусматривает регулирования цен на субстанции лекарственных препаратов. Между тем в структуре себестоимости лекарственных препаратов затраты на субстанции (сырье и материалы) занимают от 40 до 80%. При этом при производстве отечественных препаратов российские производители используют в основном импортные субстанции: они составляют 87% рынка фармацевтических субстанций в нашей стране<sup>1</sup>. В результате ограничение цен на готовую продукцию при отсутствии ограничений на маржу иностранных поставщиков сырья может серьезно ухудшить положение отечественных производителей.

Новый механизм государственного регулирования цен окажет сдерживающее влияние на их рост и уменьшит их вариацию для одинаковых препаратов. Вместе с тем этот механизм регулирования цен порождает риски снижения экономической заинтересованности производителей к поставке ряда медикаментов, и соответственно потребитель может столкнуться с их отсутствием в аптеках.

Следует отдать себе отчет в том, что задача обеспечения доступности лекарственных средств для населения методами регулирования цен на покупаемые населением лекарственные средства является трудно решаемой. Для получения желаемого результата необходимо менять сам подход к регулированию лекарственного обеспечения. Более действенным является использование системы лекарственного страхования. На первом этапе она может быть создана на основе существующих программ ОНЛС–ВЗН. Реализация этого подхода может быть начата в 2011 г. в пилотном режиме в нескольких субъектах РФ с постепенным расширением числа регионов-участников. В дальнейшем – с выходом страны из экономического кризиса – возможно будет осуществить и расширение категорий населения, включаемых в схемы страхования.

#### **4.4. Состояние сферы науки и инноваций**

##### **4.4.1. Новые политические и технологические приоритеты научно-инновационного развития**

В условиях кризиса тема инновационного развития стала звучать чаще, чем в прошлые годы, несмотря на то что «инновационная» риторика уже значительно контрастировала с фактическими результатами формирования в стране инновационной экономики. Принципиальным отличием прошедшего года стало то, что, во-первых, инновационный вектор развития (по крайней мере, на уровне стратегических планов) появился практически у всех основных министерств и ведомств, и, во-вторых, вопро-

---

<sup>1</sup> Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Союзэкспертиза, МФБ, 2008. Организация биржевой торговли фармацевтическими субстанциями. Пояснительная записка, Москва, октябрь 2008. [http://www.mse.ru/comm\\_ex/pharma/docs/pz.doc](http://www.mse.ru/comm_ex/pharma/docs/pz.doc)

сам продвижения технологических, т.е. основанных на достижениях науки, инноваций президент страны стал уделять значительно большее внимание.

В 2009 г. была сформирована Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России, задачами которой являются рассмотрение вопросов государственной политики в области модернизации и технологического развития, определение приоритетных направлений, форм и методов государственного регулирования, а также координация деятельности органов исполнительной власти в этой сфере. Проблемы стимулирования инноваций в целом и финансирования НИОКР в частности стали одними из центральных в ее работе.

На первом заседании комиссии президент РФ объявил 5 направлений «технологического прорыва»<sup>1</sup>:

- энергоэффективность и энергосбережение;
- ядерные технологии;
- космические технологии, в том числе инфраструктура передачи всех видов информации;
- медицинские технологии, включая диагностическое оборудование и лекарственные средства;
- стратегические информационные технологии, включая вопросы создания суперкомпьютеров и разработки программного обеспечения.

В контексте модернизации и технологического развития особые акценты были сделаны на стимулирование бизнеса к инновационной деятельности, совершенствование работы институтов развития и технического регулирования. Кроме того, президент<sup>2</sup> подчеркнул важность решения таких вопросов, как создание благоприятных условий для иностранных компаний и научных организаций для строительства исследовательских и конструкторских центров, развитие связей с научной диаспорой и приглашение в Россию лучших ученых и инженеров.

В ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию<sup>3</sup> была провозглашена необходимость:

- создания постоянно действующего механизма привлечения к работе в России наиболее авторитетных российских и зарубежных ученых, а также предпринимателей, имеющих опыт коммерциализации подготовленных разработок (включая упрощение правил признания научных степеней и дипломов о высшем образовании, полученных в ведущих университетах мира, а также облегчение визового режима);
- расширения грантовой поддержки разработчиков новейших технологий на конкурсной основе;
- создания на базе современных вузов бизнес-инкубаторов;
- создания в России мощного центра исследований и разработок, который был бы сфокусирован на поддержке всех приоритетных направлений;
- вменения крупным компаниям обязанности участвовать в формировании предварительного заказа на результаты исследований.

---

<sup>1</sup> <http://www.kremlin.ru/transcripts/4506> 18 июня 2009 г.

<sup>2</sup> Россия, вперед! Статья Дмитрия Медведева. <http://www.kremlin.ru/news/5413> 10 сентября 2009 г.

<sup>3</sup> <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979> 12 ноября 2009 г.



В частности, две основные меры «принуждающего» характера в отношении государственных компаний рассматривались на одном из заседаний Комиссии по модернизации. Предложения были сформулированы следующим образом<sup>1</sup>:

- введение обязательных корпоративных программ инновационного развития для государственных компаний по утвержденным правительством требованиям, которые должны приниматься наряду, а не в составе инвестиционных программ;
- введение для госкомпаний «норматива» по доле расходов на НИОКР индивидуально для каждой компании, исходя из ее отраслевой специфики и сравнения с аналогичными компаниями за рубежом.

По итогам Послания был сформулирован перечень поручений правительству, которые следует выполнить к 1 марта 2010 г.<sup>2</sup> Документы, которые должны быть подготовлены, охватывают следующий спектр задач:

- 1) расширение поддержки разработчиков новейших технологий путем выделения грантов на конкурсной основе;
- 2) упрощение правил признания научных степеней и дипломов о высшем образовании, полученных в ведущих университетах мира;
- 3) упрощение правил приема на работу необходимых в Российской Федерации зарубежных специалистов, сокращение сроков выдачи и увеличение периода действия выдаваемых им виз;
- 4) введение международной экспертизы при осуществлении приоритетных исследовательских проектов.

В приведенном перечне четко выделяются области приоритетного внимания государства, к которым в настоящее время отнесены: сотрудничество с соотечественниками (три поручения из четырех касаются именно этого вопроса), расширение грантовой формы финансирования, стимулирование бизнеса к более активной поддержке НИОКР. Из приводимых перечней также следует, что приоритеты выбраны разномасштабные. С одной стороны, есть такая достаточно частная задача, как создание одного суперцентра, работающего по всем направлениям исследований, а с другой – фактически провозглашается новая политика по отношению к крупному бизнесу. Следует отметить, что обсуждаемые меры по «принуждению» бизнеса напоминают советские принципы управления экономикой. Предложенные подходы не практикуются в странах с развитыми инновационными системами. В отдельных странах существует индикативное планирование, но не детальная разработка для каждой госкомпании (или компании, где государство владеет «золотой акцией») «нормативов» по расходам на НИОКР и требований составлять план инновационного развития. Эти вопросы находятся в ведении менеджмента компаний, но не федеральной власти, и управление компаниями осуществляется по рыночным принципам.

Вопрос о технологических приоритетах заслуживает отдельного рассмотрения. До сих пор приоритетные направления научно-технологического развития и соответствующие им критические технологии определялись на основе прогнозных (в последний год – форсайтных) исследований, формировались Министерством образования и науки РФ и затем утверждались президентом страны. Очередной пересмотр приоритетных

---

<sup>1</sup> Стенографический отчет о заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. 25 декабря 2009 г. <http://www.kremlin.ru/transcripts/6460>

<sup>2</sup> <http://www.kremlin.ru/news/6001>

направлений как раз проходил в 2009 г., и к сентябрю был готов проект Минобрнауки РФ, содержащий скорректированный перечень приоритетов (табл. 25).

Таблица 25

**Перечни приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации**

Перечень 2006 г.	Перечень 2009 г (проект)	Перечень президента РФ
Информационно-телекоммуникационные системы	Информационно-телекоммуникационные системы	Информационные технологии
Рациональное природопользование	Рациональное природопользование	–
<i>Индустрия наносистем и материалов</i>	<i>Индустрия наносистем</i>	–
<i>Живые системы</i>	<i>Науки о жизни</i>	Медицинские технологии
<i>Энергетика и энергосбережение</i>	<i>Энергоэффективность и энергосбережение</i>	Энергоэффективность и энергосбережение
<i>Транспортные, авиационные и космические системы</i>	<i>Транспортные и космические системы</i>	Космические технологии, в том числе инфраструктура передачи всех видов информации
–	–	Ядерные технологии

*Источники:* 1. Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и Перечень критических технологий Российской Федерации. Утвержден Президентом РФ 21 мая 2006 г., Пр-842. 2. Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и Перечень критических технологий Российской Федерации. Проект Министерства образования и науки. 30 сентября 2009 г. 3. Первое заседание Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России. 18 июня 2009 г. <http://www.kremlin.ru/transcripts/4506>

Как следует из данных таблицы, президентские приоритеты отличаются от прежних форматов не только содержательно, но и терминологически. Традиционно приоритеты формулировались в терминах широких областей и дисциплин («живые системы», «транспортные и космические системы») или отраслей («индустрия наносистем»). Президентские приоритеты сформулированы более узко и конкретно, в терминах *технологий*.

В итоге сложилась беспрецедентная ситуация, когда сосуществуют, по сути, два перечня приоритетных научно-технологических направлений: один, по которому сформированы действующие федеральные целевые программы (ФЦП), и в первую очередь основная ФЦП в области поддержки НИОКР – «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», и новые «президентские» приоритеты, на которые, как следует из отчетов о заседаниях Комиссии по модернизации и технологическому развитию российской экономики, должны все в большей степени ориентироваться в своей работе различные министерства и ведомства<sup>1</sup>. Вероятно, впереди – пересмотр состава программ и целого ряда мероприятий, направленных на поддержку развития различных технологий. В частности, РАН уже отреагировала на новый список, провела ревизию тематик научных исследований и установила, что на проекты по 5 направлениям технологического прорыва в настоящее время расходуется примерно 23% финансирования Программы фундаментальных исследований. При этом было определено, что эта цифра может быть увеличена до 35%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Поиск. № 49. 4 декабря 2009 г. С. 5.

<sup>2</sup> Обойдемся без кувалды. РАН поможет поставить модернизацию на фундаментальную основу // Поиск. № 3–4. 22 января 2010 г. С. 5.

Если сравнивать программные речи президента по вопросам развития науки и технологий с основными положениями ставшей чрезвычайно популярной в России речи президента США Б. Обамы от 27 апреля 2009 г. в Национальной академии наук США, то с очевидностью следует, что приоритеты развития двух стран по ряду аспектов совпадают. Во-первых, перекликаются тематические приоритеты. В США главным приоритетом, к которому привязан ряд других инициатив (как финансовых, так и организационных), названы чистая энергетика и энергосбережение. Остается приоритетом и традиционное для США направление – здравоохранение, в частности борьба с различными болезнями, и качество медицинского обслуживания («лучшее обслуживание по более низким ценам»). Среди 5 «президентских» приоритетов технологического развития также есть и энергосбережение, и новые медицинские технологии.

Во-вторых, в речи американского президента подчеркивается значимость международного сотрудничества, особенно в заявленных приоритетных областях, а также провозглашается курс на повышение открытости и обоснованности научной политики и результатов ее реализации. Эти направления можно найти и в российских стратегических документах. Таким образом, можно говорить о том, что развитие инновационных систем происходит все менее изолированно, и страны с разным уровнем экономического развития начинают выбирать все более сходные стратегические направления поддержки науки и инновационной деятельности.

Однако, в отличие от России, в США и западноевропейских странах государство в условиях кризиса выделило существенные дополнительные средства на научные исследования, в том числе на фундаментальную науку<sup>1</sup>, а в России началось и продолжается последовательное секвестирование бюджета на НИОКР. При этом разработка мер противодействия кризису сильно затянулась – фактически активные обсуждения начались в первом полугодии 2009 г. Кроме того, как сами подходы, так и меры были несистемные, в каком-то смысле – ситуационные. Политика правительства строилась на концепции повышения эффективности использования существующих механизмов и инструментов, а не создания новых. Началась ревизия инструментов и мер, показавшая, что многие элементы инновационной системы созданы, однако связи не развиты, между различными звеньями есть существенные разрывы. В целом стало очевидным, что инновационная система неэффективна в каждом из своих компонентов. Поэтому курс на использование существующих механизмов после их соответствующей корректировки правильный, но он не может быть отнесен к мерам быстрого реагирования.

В итоге не появилось таких направлений научной политики, которые можно было бы трактовать как антикризисные. Продолжали реализовываться меры, которые разрабатывались в предкризисный период. Среди основных направлений работы правительства следует выделить такие, как:

- поддержка науки в вузах, создание «статусных» организаций и объединенных структур (федеральные университеты, конгломераты бывших отраслевых и академических НИИ, облегчение получения статуса государственного научного центра);
- кадровая политика: меры по привлечению российской научной диаспоры, по закреплению молодежи в науке;

---

<sup>1</sup> Policy Responses to the Economic Crisis to Restore Long-Term Growth: Results of the OECD Questionnaire. OECD: DSTI/IND/STP/ICCP(2009)1/ADD. February 20. 2009.

- поддержка малого инновационного бизнеса и развитие соответствующей инфраструктуры;
- совершенствование налоговых мер стимулирования НИОКР.

Прежде чем дать оценку эффективности введенных мер, важно рассмотреть, как повлиял экономический кризис на общую ситуацию в сфере науки и технологических инноваций.

#### 4.4.2. Влияние кризиса на состояние сферы исследований и разработок

Влияние кризиса на сферу науки и инновационную деятельность проявилось в первую очередь в сокращении расходов частного сектора на исследования и разработки и снижении численности занятых в подразделениях НИОКР компаний. К концу декабря 2008 г. расходы частных компаний на реализацию инновационных проектов сократились почти на 80% с начала кризиса, бизнес-ангелов – на 50%, венчурных фондов – на 40%<sup>1</sup>.

По проектам, выполняемым в рамках Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», компании стали нарушать свои финансовые обязательства, что привело к расторжению ряда контрактов, выполнявшихся совместно с научными организациями (вузами). По оценкам Министерства образования и науки РФ, в 2009 г. обязательства по внебюджетному финансированию проектов НИОКР в рамках ФЦП выполнены на 60–70%<sup>2</sup>.

Характерно, что сокращение собственных подразделений НИОКР в компаниях не привело к более активному сотрудничеству компаний с организациями государственного сектора науки. В условиях кризиса, когда требуется оптимизация расходования ресурсов, обострились существовавшие проблемы взаимодействия. Компании в целом негативно оценивают опыт сотрудничества с организациями государственного сектора науки<sup>3</sup>. Аргументами против сотрудничества выступают слабость кадрового потенциала научных организаций и вузов, практическое отсутствие в них наиболее продуктивно работающих ученых среднего возраста (35–50 лет), медленные темпы выполнения заказов на НИОКР. Проблемой во многих случаях является и неясность с распределением прав на интеллектуальную собственность, а также качество и форма результатов. В итоге в том случае, когда потребность в аутсорсинге возникает, компании предпочитают иметь дело с отдельными специалистами, а не с организациями.

В целом, по оценкам Роснауки, к сентябрю 2009 г. доля инновационно-активных предприятий сократилась на 1/3 по сравнению с уровнем 2005 г., а число малых инновационных компаний уменьшилось вдвое<sup>4</sup>. Многие малые фирмы работали по принци-

---

<sup>1</sup> Оценка НАИРИТ. *Источник*: В надеждах на господдержку // Эксперт Сибирь. 22 декабря 2008 г. <http://inno.ru/press/news/document33157/>

<sup>2</sup> Все, что нужно, мы делаем. [http://strf.ru/material.aspx?d\\_no=19500&CatalogId=221&print=1](http://strf.ru/material.aspx?d_no=19500&CatalogId=221&print=1) 29 апреля 2009 г.

<sup>3</sup> Основано на результатах интервью, проведенных автором данного раздела в июне – июле 2009 г. в ряде наукоемких компаний г.Москвы.

<sup>4</sup> Из доклада И. Биленкиной, заместителя руководителя Федерального агентства по науке и инновациям, представленного на X Российской венчурной ярмарке. Москва, 24 сентября 2009 г.

пу аутсорсинга, выполняя НИОКР для крупных и средних компаний. Последние в качестве реакции на кризис значительно снизили объемы заказов НИОКР. В свою очередь, банки приостановили кредитование малых наукоемких фирм, как наименее устойчивых в своем развитии. Все это создало серьезную угрозу потери «критической массы» малых инновационных предприятий.

В качестве второго признака кризиса можно рассматривать изменения в кадровой ситуации, характеризующейся резко усилившимся оттоком кадров из науки, причем как исследователей, так и прочих категорий занятых. Если в 2006–2007 гг. происходил небольшой отток кадров из науки (на уровне 0,7% в год), а число исследователей периодически даже росло (например, в 2006 г. по сравнению с 2005 г. прирост исследователей составил 1,7%), то в 2008 г. по сравнению с предыдущим годом число исследователей сократилось на 4,2%, а общее число сотрудников, занятых исследованиями и разработками, – на 5%<sup>1</sup>. Таким образом, не произошло временного перетока кадров, как это было во время кризиса 1998–1999 гг., в сектор исследований и разработок. При этом резкое снижение численности занятых в сфере НИОКР нельзя объяснить сокращением финансирования науки, поскольку эти процессы развернулись в 2009 г. и усилятся в 2010 г. Скорее всего, сложившаяся кадровая ситуация – это результат низкой эффективности научной политики государства.

Третьим признаком кризиса стало сокращение бюджетного финансирования НИОКР. Секвестр бюджетных расходов на НИОКР составил в 2009 г. в среднем 30%, варьируя в зависимости от ведомства, конкретной программы и мероприятий внутри программ. В 2010 г. планируется дальнейшее сокращение расходов – на 7,5 млрд руб. по сравнению с 2009 г. При этом сокращение финансирования фундаментальных исследований составит 3 млрд руб., прикладных – 4,5 млрд руб.; финансирование РАН и ее региональных отделений – на 5,6 млрд руб.<sup>2</sup>

Сокращения будут неравномерными – приоритетами финансирования останутся гранты и премии молодым ученым (президентские и правительственные), гранты на поддержку ведущих научных школ. Вместе с тем число таких грантов сократится (при некотором увеличении их размеров). С точки зрения статей расходов Министерство финансов РФ приняло решение не секвестрировать так называемые нормативно обусловленные затраты, связанные с оплатой труда. Поэтому в прежнем объеме сохранятся ассигнования на оплату труда, стипендии, а также надбавки за звания действительных членов и членов-корреспондентов государственных академий наук. В связи с этим, например, в РАН другие статьи затрат сократились на 40–50%<sup>3</sup>, в том числе расходы на коммунальные услуги, содержание оборудования, закупку расходных материалов. Замирает также выделение новых ставок.

Финансовое обеспечение ряда федеральных целевых программ также значительно сократится. В первую очередь речь идет о ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» и ФЦП «Развитие инфраструктуры nanoиндустрии на 2008–2010 го-

---

<sup>1</sup> Рассчитано по данным: Наука, технологии и инновации России: 2009. Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2009. С. 12–13.

<sup>2</sup> Дальше – меньше. Научный бюджет сократится // Поиск. № 1–2. 15 января 2010 г. С. 3.

<sup>3</sup> На одну зарплату. В бюджете РАН средств на исследования становится все меньше // Поиск. № 5. 29 января 2010 г. С. 3.

ды». По ним в 2010 г. не будет объявляться новых конкурсов, и финансирование получат только уже заключенные контракты<sup>1</sup>. При этом в 2009 г. стоимость некоторых контрактов уже была сокращена на 10–15% при сохранении изначально утвержденного объема работ. Вместе с тем финансирование ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы» осталось на запланированном уровне. По этой программе, в частности, финансируются научно-образовательные центры, совместные проекты с учеными-соотечественниками, различные научные мероприятия и конференции. Финансирование программ государственных научных фондов сократится как минимум на 10%. В связи с этим, например, РГНФ уже столкнулся с проблемой значительно возросшего конкурса проектов. Он стал 1:10, тогда как за все предшествующие 15 лет работы фонда не превышал 1:5<sup>2</sup>.

Таким образом, реакцией на кризис стало сокращение бюджетного финансирования при одновременном его перераспределении в пользу определенных статей (направлений) расходов. Приоритетом стали консервативная поддержка кадров, в том числе научных школ, и сокращение тех программ, в рамках которых финансируются исследования по приоритетным направлениям развития науки и технологий.

#### 4.4.3. Меры по поддержке лучших вузов и организаций, выполняющих НИОКР: создание «прогрессивного неравенства»

В 2009 г. одним из главных приоритетов стала поддержка вузовской науки, в частности, путем придания особых статусов (званий) избранным университетам. Статусов стало так много, что не сразу можно разобраться, в чем между ними различие. На сегодняшний день созданы федеральные, национальные исследовательские университеты, есть также вузы – участники инновационной образовательной программы и, наконец, Московский и Петербургский государственные университеты (МГУ и СПбГУ), для которых в 2009 г. был установлен статус «уникальных научно-образовательных комплексов»<sup>3</sup>. МГУ и СПбГУ (наряду с МГТУ им. Н.Э. Баумана) могут теперь самостоятельно устанавливать образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ<sup>4</sup>.

Фактически выделение лучших вузов началось еще в 2006 г., когда правительство инициировало инновационную образовательную программу (ИОП) в рамках национального проекта «Образование». По итогам конкурса было отобрано 57 вузов, которые в течение двух лет получали существенное бюджетное финансирование. Цель поддержки состояла в повышении качества образовательной и научной деятельности за счет покупки нового оборудования, повышения квалификации персонала, подготовки новых учебных материалов и пособий. Это был первый масштабный опыт обучения университетов проектному менеджменту, выбору приоритетов развития, а также освое-

---

<sup>1</sup> С новым грантом! Что Роснаука предложит ученым в наступившем году? // Поиск. № 3–4. 22 января 2010 г. С. 4.

<sup>2</sup> От удручения до вдохновения // Поиск. № 48. 27 ноября 2009 г. С. 4.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете».

<sup>4</sup> Перечень федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования. Указ Президента РФ от 1 июля 2009 г. № 732.

нию навыков проведения госзакупок в форс-мажорных обстоятельствах, поскольку бюджетные средства выделялись с запозданием и времени на корректное проведение всех формальных процедур было очень мало. ИОП можно рассматривать как первый шаг в политике повышения статусов вузам – университеты, выигравшие конкурс, в общественном мнении стали считаться самыми сильными в стране.

Тогда же, в 2006 г., было образовано два федеральных университета – Сибирский федеральный и Южный федеральный (СФУ и ЮФУ). Они создавались путем объединения нескольких разнопрофильных вузов, становясь таким образом крупнейшими в стране. Федеральные университеты имеют региональную привязку: согласно официальным документам университеты были созданы для повышения конкурентоспособности ведущих отраслей экономики в соответствующих регионах. Наделение статусом «федеральный» сопровождается существенным бюджетным финансированием, которое может быть потрачено для решения определенных (но не любых) задач. При этом Южный федеральный университет определяет себя также как «исследовательский университет», что по сути верно. Федеральные университеты в отличие от задач, обозначенных в ИОП, должны уделять значительное внимание развитию науки и ее интеграции с образованием, в частности, за счет приглашения иностранных преподавателей и исследователей, наращивания удельного веса студентов и аспирантов из-за рубежа и других мероприятий. По всем этим параметрам для университетов утверждены целевые показатели, к достижению которых они должны стремиться. Поскольку инициатива по приданию «федерального» статуса фактически предполагает создание совершенно новых организаций, этот статус является постоянным. Более того, в начале 2010 г. федеральные университеты перешли в новую организационно-правовую форму автономного учреждения<sup>1</sup>. Для них предусмотрен переходный трехлетний период, в течение которого государство обеспечит университетам поддержку в различных формах, в том числе возможно предоставление выравнивающей субсидии, которая покроет недостаток финансирования по государственному заданию.

Совершенно иная картина характерна для исследовательских университетов – третьей инициативы, которая в пилотном режиме началась в конце 2008 г. В 2009 г. был объявлен конкурс и отобрано 12 вузов, получивших данный статус<sup>2</sup>. Многие из этих вузов ранее участвовали в ИОП, и опыт кризисного менеджмента не пропал даром: итоги конкурса исследовательских университетов подвели к началу октября, а выделенный вузам годовой объем финансирования должен был быть потрачен к 15 декабря. Исследовательские университеты будут поддерживаться из бюджетных средств в течение 5 лет, а реализовать свои программы развития они должны к 2018 г. При этом финансирование из бюджета весьма значительное – благодаря ему бюджеты университетов фактически удваиваются. Предполагается, что до 70% выделенных средств будет потрачено на закупку оборудования, чтобы в каждом университете в итоге было создано 5–7 лабораторий мировой уровня. Это, безусловно, важно и нужно, однако опыт ИОП показывает, что закупка современного оборудования еще не обеспечивает качественного скачка в научно-образовательной деятельности.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Председателя Правительства РФ от 16 января 2010 г. № 12-р. <http://government.ru/gov/results/9056/>

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 г. № 1613-р.

Статус «национального исследовательского» университета в какой-то мере дезориентирующий, поскольку за ним скрывается временное, хотя и долгосрочное, проектное финансирование программ развития университетов, по слегка скорректированным принципам ИОП. Исследовательским университетам выделяется дополнительное бюджетное финансирование в рамках традиционного механизма федеральных целевых программ – на условиях 20%-го софинансирования (как и в ИОП) и разрешается тратить средства по определенным статьям для реализации заявленных ими программ развития.

Сходства и различия между ИОП, исследовательскими университетами и федеральными университетами отображены на *рис. 21*.

Насколько эффективным может быть придание статусов? Это зависит, во-первых, от того, как были выбраны вузы, которые их получили. Во-вторых, это определяется условиями, которые создают статусным университетам для того, чтобы они могли достичь поставленных перед ними целей.

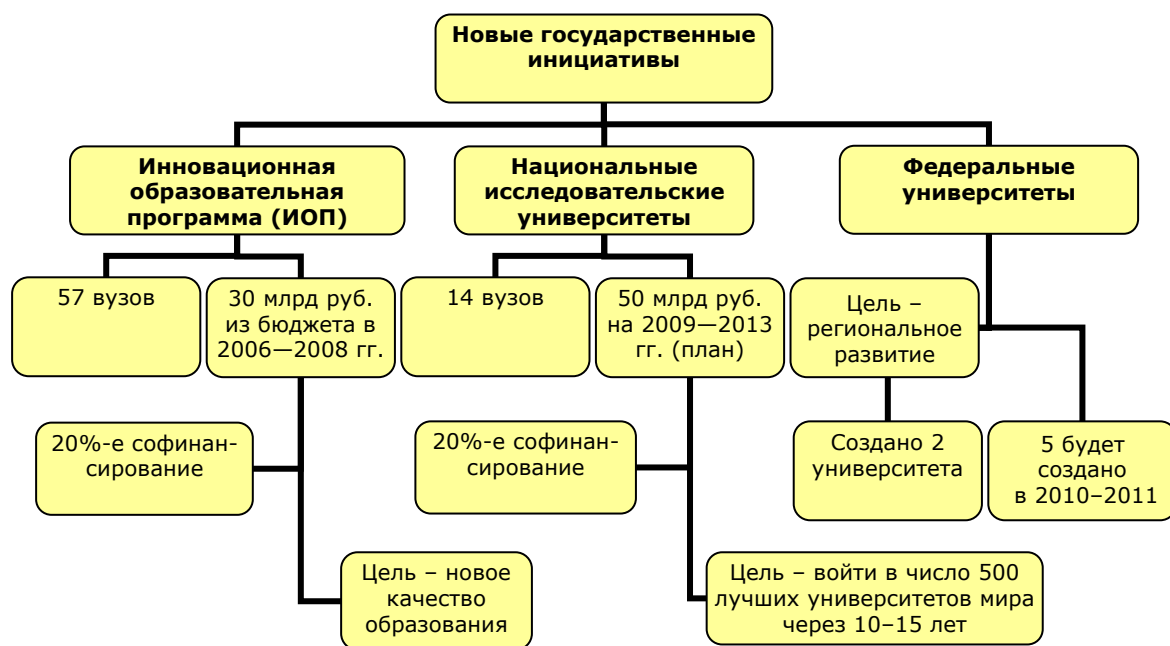


Рис.21. Типология университетов с новым статусом

Решение о создании федеральных вузов можно рассматривать как чисто политическое, принятое на высшем государственном уровне без широких согласований и обсуждений. Это еще раз подтвердилось в 2009 г., когда президент РФ Д. Медведев подписал Указ о создании в России 5 федеральных университетов<sup>1</sup>, выбранных также по региональному признаку, но по неизвестным для общественности критериям. Более того, как

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 21 октября 2009 г. № 1172 «О создании федеральных университетов в Северо-Западном, Приволжском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах».



следует из многочисленных обсуждений, преобразование вузов в федеральные было неожиданным для их сотрудников.

Если главный критерий выбора университетов для преобразования их в федеральные состоял в равномерности распределения федеральных университетов по регионам, то не стоит ожидать особых прорывов от того, что несколько вузов будет объединено и они получают дополнительные бюджетные средства. Это подтверждается и имеющимся зарубежным опытом. Кроме того, почти трехлетняя история развития СФУ и ЮФУ выявила целый ряд проблем, касающихся в первую очередь существующих административно-бюрократических ограничений, которые могли бы быть устранены (как, например, это было сделано для МГУ и СПбГУ). Переход в автономные учреждения снимает только часть проблем и в то же время становится источником новых (например, пока неясно, каким образом будут поддерживаться научные исследования, строиться отношения с учредителем и т.п.). Поэтому с учетом опыта СФУ и ЮФУ назначение новых университетов федеральными должно сопровождаться и нефинансовыми мерами. Иначе автоматически закладывается низкая эффективность расходования бюджетных средств.

Выбор исследовательских университетов также можно считать политическим, поскольку отбиралось 12 университетов из 136 заявок. Из практики экспертного отбора известно, что, когда уровень конкурса превышает 10 заявок на «место», выбор уже не основывается на качестве поданных заявок, поскольку качественных проектов будет заведомо больше, чем то их количество, которое возможно профинансировать. Что же в итоге получилось? С одной стороны, отобраны сильные вузы – из 14 университетов, которые на сегодняшний день получили статус «национальный исследовательский» (12 отобранных по конкурсу в октябре 2009 г. и 2 пилотных проекта, получивших этот статус в конце 2008 г., – МИФИ и МИСиС), 12 были победителями ИОП. С другой стороны, по рейтингу российских вузов *по научным достижениям*, который составило в 2009 г. независимое рейтинговое агентство в сфере образования «РейтОР», вновь появившиеся «исследовательские» университеты занимают хорошие, но не лучшие позиции: только 5 вузов из 14 входят в первую двадчатку. Однако если принять во внимание, что исследовательский университет – это не «настоящее» звание, не по западным критериям и представлениям оцененные успехи университетов, а только лишь поддержка пятилетних программ развития вузов, то все становится на свои места. В 2010 г. планируется отобрать по конкурсу еще 16 вузов, которым будет присвоен статус национального исследовательского университета.

Характерно при этом, что большие надежды правительства возлагаются на интенсификацию инновационной деятельности в исследовательских университетах, создание новых научных результатов и их коммерциализацию в промышленности. Между тем из зарубежного опыта известно, что непосредственной связи между приростом бюджетного финансирования и научным «выходом» институтов и университетов нет. В частности, расчеты показали, что нет прямой зависимости между удвоением бюджета национальных институтов здравоохранения США, которое происходило в 1998–2003 гг., и динамикой патентования, лицензирования и соглашений о совместных НИОКР с бизнесом. При этом отсутствие четкой корреляции характерно не только для самого периода удвоения бюджета, но и для последующих 5 лет, когда на базе новых открытий,

сделанных во время скачкообразного роста расходов на биомедицинские НИОКР, могли бы существенно вырасти патентование и лицензирование<sup>1</sup>.

Базовые условия, регулирующие деятельность российских исследовательских университетов, остаются такими же, как и для остальных вузов. В этом, например, состоит отличие российских инициатив от аналогичных программ, реализуемых в ряде стран с растущими экономиками. Так, в Казахстане 9 университетов имеют статус национальных, который подразумевает не только дополнительное бюджетное финансирование, но и введение ряда специальных нормативов, в том числе там выше среднестатистическая заработная плата профессорско-преподавательского состава. Что касается западного опыта, особенно стран, где находятся лучшие университеты мира, – США и Великобритании, – то там никаких статусов для университетов не предусмотрено. Категория «исследовательский университет» не присуждается, а выявляется по факту его деятельности, в результате *добровольного* участия в рейтингах и определения позиции по ряду критериев – таких, как объем финансирования научных исследований в расчете на одного преподавателя, публикации, цитирование, международные награды (Нобелевская и Филдсовская премии), востребованность выпускников на рынке труда, развитие их карьеры.

В результате естественным образом возникает вопрос: зачем вообще нужны статусы типа «национальный исследовательский университет»? Будет ли способствовать искусственное создание «неравенства» повышению качества образования и науки в вузах? И не будет ли более эффективной такая политика, когда государство берет на себя создание благоприятных условий для работы, в том числе для развития науки, для всех вузов? А они уже затем на конкурсной основе будут претендовать на бюджетное финансирование научных проектов и в зависимости от своего потенциала получать или нет это дополнительное финансирование. При этом, в конечном счете, в общей массе вузов обязательно проявится «элитная» группа, что станет естественным результатом развития в условиях конкуренции и равных возможностей.

Судя всему, российский путь остается приверженным «статусам» с целью в том числе «подняться в рейтингах» – менталитету, выходящему собственно за рамки научной или инновационной деятельности, но захватывающему их. Фактически идея присвоения статусов – уже историческая тенденция, если вспомнить ряд других почетных и состоявшихся званий (ведущие научные школы, государственные научные центры). При этом со временем понятие статуса и уровень его престижности размываются. Так происходило со статусом ведущих научных школ, то же самое происходит и со статусом государственного научного центра (ГНЦ). В январе 2010 г. вступил в силу Федеральный Закон «О внесении изменений в статью 5 ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»<sup>2</sup>, облегчающий получение статуса ГНЦ. Теперь он может быть присвоен организации любой формы собственности, располагающей уникальным опытно-экспериментальным оборудованием и способной продемонстрировать международное признание своей научно-технической деятельности. Таким образом, в настоящее время ГНЦ – это уже не уникальные организации бывшей отраслевой науки,

---

<sup>1</sup> [http://ott.od.nih.gov/about\\_nih/statistics.aspx](http://ott.od.nih.gov/about_nih/statistics.aspx)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2009 г № 358-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

отвечающие за развитие определенных отраслей (технологий) в стране, а успешно работающие организации с уникальным оборудованием.

Политика по созданию «прогрессивного неравенства» коснулась не только вузов, но и ряда организаций других секторов науки. Принцип был выбран такой же: новый статус, под него – укрупнение организаций через создание конгломератов, а для поддержки новой структуры – существенное дополнительное бюджетное финансирование, выделяемое на основе отдельного правительственного распоряжения. По такой схеме в 2009 г. появился новый национальный исследовательский центр – Курчатовский институт. По Указу президента РФ к нему были присоединены 3 организации, одна из которых является академическим институтом, а две другие – ФГУП<sup>1</sup>. Этим же Указом Курчатовский институт становится главным распорядителем бюджетных средств, как «наиболее значимое учреждение науки», и затем по распоряжению правительства РФ получает дополнительное бюджетное финансирование для реализации программы своего развития<sup>2</sup>. Как и в случае с федеральными университетами, при формировании новых организационных форм был допущен административный волюнтаризм, поскольку коллективы ряда «присоединяемых» организаций не были осведомлены о готовящейся реорганизации.

Для новой структуры установлены количественные показатели развития, многие из которых кажутся заниженными (например, довести долю молодых ученых и специалистов в общем числе сотрудников до 10%), особенно на фоне размеров дополнительно выделяемых бюджетных средств (10 млрд руб. на 3 года)<sup>3</sup>. Аналогичный подход, скорее всего, будет использован и при укрупнении Центрального аэрогидродинамического института (ЦАГИ) – под его началом Минпромторг планирует объединить все другие НИИ, имеющие отношение к разработке авиатехники<sup>4</sup>. А всего планируется создать по такой схеме 5–7 национальных исследовательских центров<sup>5</sup>.

С одной стороны, дополнительная поддержка лучших вузов и «центров превосходства» может способствовать появлению качественно новых научных результатов. С другой стороны, укрупнение структур означает в какой-то мере рост монополизма в науке, что, как показывает опыт, ведет к снижению качества научных исследований. Поэтому такое критически важное значение имеют процедуры отбора и формирования статусных организаций, а также соблюдение баланса между поддержкой передовых институтов и созданием общей благоприятной среды для развития научных исследований.

В прошедшем году системное организационное реформирование сферы науки так и не было начато<sup>6</sup>, несмотря на выход в апреле 2009 г. постановления правительства РФ «Об оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих науч-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 30 сентября 2009 г. № 1084 «О дополнительных мерах по реализации пилотного проекта по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт».

<sup>2</sup> Распоряжение правительства РФ об утверждении «Программы поддержки и развития научно-исследовательской, технологической и инженерной инфраструктуры национального исследовательского центра «Курчатовский институт», от 16 ноября 2009 г. № 1730-р.

<sup>3</sup> Национальный Курчатовский. [http://strf.ru/material.aspx?d\\_no=26643&CatalogId=221&print=1](http://strf.ru/material.aspx?d_no=26643&CatalogId=221&print=1) 13 января 2010 г.

<sup>4</sup> Борис Алешин займется аэродинамикой // Коммерсантъ. № 225. 2 декабря 2009 г. С. 9.

<sup>5</sup> На старте пятилетки. Премьер дал наказ курчатовцам // Поиск. № 1–2. 15 января 2010 г. С. 3.

<sup>6</sup> Подробнее об инициативе по оценке организаций см.: Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы. Вып. 30. М.: ИЭПП, 2009. С. 408–410.

но-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» (от 8 апреля 2009 г. № 312). Согласно данному постановлению все организации после проведения соответствующей инвентаризации будут разделены на три категории – это лидеры, стабильные и утратившие научный профиль и перспективы развития. Затем должны быть приняты меры по оптимизации организационной структуры науки и потоков финансирования. На деле эта работа была подменена проектами по приданию статусов.

#### 4.4.4. Приоритеты государственной кадровой политики в науке

В 2009 г. в кадровой политике полностью сохранились приоритеты прошлого года: основное внимание уделялось проблемам поддержки и привлечения молодежи в науку, а также развитию связей с бывшими российскими учеными, работающими за рубежом, с целью привлечения их, временно или постоянно, в российскую науку.

В 2008 г. впервые за последние 10 лет была отмечена тенденция роста удельного веса научных кадров в возрасте 30–39 лет (табл. 26) при продолжающемся сокращении двух последующих когорт. Это можно объяснить тем, что появилось значительное количество правительственных инициатив, направленных на поддержку молодых (до 35 лет) ученых.

Таблица 26

#### Динамика возрастной структуры исследователей, %

Год	До 29 лет	30–39 лет	40–49 лет	50–59 лет	60 лет и старше	Всего
2000	10,6	15,6	26,1	26,9	20,8	100
2002	13,5	13,8	23,9	27,0	21,8	100
2004	15,3	13,0	21,9	27,8	22,0	100
2006	17,0	13,1	19,0	27,8	22,1	100
2008	17,6	14,2	16,7	26,3	25,2	100

*Источники:* Наука в Российской Федерации. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2005. С.35; Индикаторы науки: 2007. Статистический сборник. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. С. 63; Наука России в цифрах: 2008. Статистический сборник. М.: ЦИСН, 2008. С. 17.

Поддержка молодежи в науке в рассматриваемый период характеризовалась двумя разнонаправленными процессами. С одной стороны, увеличились размеры государственных грантов (гранты президента РФ – в 4 раза!) для молодых ученых при сокращении их общего числа. Вместе с тем выплаты денежных средств были сильно задержаны и начались только осенью, т.е. и для молодежных программ были характерны форс-мажорные условия расходования бюджетного финансирования. С другой стороны, у молодежи не появилось больше возможностей для того, чтобы оставаться в науке на длительный срок. Так, окончание пилотного проекта в РАН, по итогам которого было сокращено 20% ставок, не привело к высвобождению мест для молодых ученых. По социальным причинам многие ученые пенсионного возраста не были переведены на внебюджетные ставки или на временные договора, а остались на своих местах. В результате число ежегодно принимаемых на работу в институты РАН молодых ученых сократилось с 1012 человек в 2005 г. до 630 человек в 2008 г.<sup>1</sup> Руководство РАН плани-

<sup>1</sup> Поиск. № 21. 22 мая 2009 г. С. 4.

рует реализовать новый подход, который мог бы привести к росту доли молодых ученых. Он состоит в том, чтобы сокращать ежегодно на 3–4% численность сотрудников учреждений РАН, а высвобождающиеся ставки «возвращать институтам» в качестве целевых для приема на них только молодежи<sup>1</sup>.

Позиция РАН состоит также в том, что научные фонды – РФФИ и РГНФ – могли бы выделять больше средств на молодых, в частности, финансируя временные позиции в институтах. Принимая во внимание тот факт, что бюджеты научных фондов многократно меньше бюджета РАН, следовало бы сформулировать задачу по-другому: расширить в системе РАН «программу для постдоков», по которой выделяются дополнительные ставки для молодых. Пока благодаря данной программе было введено только 400 позиций<sup>2</sup> – на всю центральную часть РАН.

Следует отметить, что в 2009 г. появились новые факторы, способствующие оттоку молодежи из науки. Россия вступила в Болонский процесс, расширились обменные программы – и это стимулировало не циркуляцию кадров, а отток студентов из страны. Неожиданно негативное влияние на кадровую ситуацию в науке и инновационной сфере оказала и деятельность государственных корпораций. Госкорпорации («Росатом», РОСНАНО) привлекают наиболее энергичных выпускников вузов и аспирантур, предлагая им значительно более высокие зарплаты по сравнению с научными организациями или малыми инновационными предприятиями. Поэтому научно-инновационная сфера начала страдать не столько от недостаточного притока молодых кадров, сколько от низкого качества кадровых ресурсов. И здесь влияют не только уход активных в корпорации, отъезд способных за рубеж, но и общее ослабление школьного образования, падение уровня подготовки по ряду дисциплин, в первую очередь естественно-научных.

В области мер по стимулированию циркуляции кадров и усилению взаимодействия с соотечественниками можно отметить начало реализации в 2009 г. подпрограммы «Проведение научных исследований коллективами под руководством приглашенных исследователей», направленной на привлечение в страну российских ученых, работающих за рубежом. Она входит в состав Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы». Подпрограмма представляет собой конкурсное финансирование проектов, которые выполняются российскими научными коллективами под руководством известных российских ученых, работающих за рубежом. Ежегодно будут отбираться примерно 100 двухлетних исследовательских проектов, объем финансирования которых составит 2 млн руб. в год каждого. При этом руководитель проекта должен будет проводить два календарных месяца в году в России. Целями данной подпрограммы являются: развитие устойчивого и эффективного взаимодействия с российскими учеными, работающими за рубежом, на постоянной и временной основе, закрепление их в российской науке и образовании, использование их опыта, навыков и знаний для развития отечественной системы науки, образования и высоких технологий.

По данным за 2009 г., к финансированию принято 110 проектов, которые выполняются в 84 российских организациях. Страновое распределение руководителей проектов мало отличается от данных по другим конкурсам (параметрам): 60% – это ученые из

---

<sup>1</sup> В фазе активации. Молодые ученые РАН встрепнулись // Поиск. № 47. 20 ноября 2009 г. С. 9.

<sup>2</sup> Там же.

США, Германии и Франции. При этом зарубежные ученые занимают достаточно уважаемые и, как правило, постоянные позиции: 33% – профессора, 25% – руководители подразделений, кафедр и лабораторий. Второе (российское) гражданство есть у 52% руководителей. Таким образом, у половины участников отсутствуют визовые проблемы, что облегчает развитие связей.

В 2010 г. планируется запустить еще одну программу по привлечению иностранных ученых, причем не только представителей диаспоры, идея которой состоит в финансировании лучших зарубежных ученых, готовых приехать на работу в российские университеты для реализации своих научных проектов. При этом заявка должна быть подана российским вузом, который обязуется создать зарубежному специалисту наилучшие условия для работы по проекту, а оцениваться будут как сам ученый (по числу публикаций и индексу цитирования), так и подготовленная им совместно с вузом заявка на финансирование проекта. Экспертами должны выступать как российские, так и авторитетные иностранные ученые, а окончательное решение будет принимать специально созданный совет, состав которого утверждается правительством. На реализацию этой программы предполагается выделить около 12 млрд руб. на 3 года (2010–2012 гг.)<sup>1</sup>. По-видимому, при разработке данной программы был учтен уже имеющийся опыт по поддержке совместных проектов (например, в части корректировки критериев оценки приглашаемых специалистов, а также процедур экспертизы проектов). Обращает на себя внимание и тот факт, что программа будет распространяться только на университеты, а иностранные ученые, желающие работать в каком-либо из институтов РАН, РАМН либо НИИ других ведомств, не смогут этого сделать. Таким образом, программа четко демонстрирует приверженность правительства идее поддержки именно вузовской науки.

В связи с разворачивающейся деятельностью по привлечению диаспоры важной является оценка того, насколько готовы уехавшие к сотрудничеству, в каких формах, по их мнению, такое сотрудничество должно происходить, а также возможно ли – и при каких условиях – возвращение уехавших.

Исчерпывающие и однозначные ответы на поставленные вопросы получить нельзя, поскольку научная диаспора очень разнообразна. Намерения и оценки зависят от возраста, времени отъезда, области науки. Тем не менее некоторое представление о том, каковы настроения и суждения уехавших ученых по вопросам сотрудничества с Россией, какие формы сотрудничества для них наиболее привлекательны, могут дать результаты углубленных интервью с представителями российской научной диаспоры. Указанные ниже данные – это результат, полученный по итогам персональных интервью автора данного раздела с российскими учеными, работающими за рубежом, проводившихся в ноябре 2008 г. и затем в мае 2009 г. в США<sup>2</sup>.

Результаты интервью свидетельствуют о том, что в Россию представителей диаспоры притягивает возможность общения, в том числе с друзьями и родственниками, а в

---

<sup>1</sup> Медведев Ю. Привлекательный миллион. Поедут ли лучшие ученые мира в российские университеты // Российская газета. 3 февраля 2010 г. <http://www.rg.ru/2010/02/03/nauka.html>

<sup>2</sup> В углубленных интервью принимали участие ученые естественно-научного профиля: физики, геологи, химики, материаловеды, работающие в национальных лабораториях США. Все респонденты – мужчины, возраст – от 35 до 60 лет.

других странах и привлекает, и удерживает в основном то, как там устроено общество, а также наука в качестве его составной части.

Единодушно отрицательные оценки были даны по двум аспектам – организация науки в России и состояние российского общества в целом. Плохая материальная база, как и низкая зарплата в науке, упоминалась не так часто, как проблемы ее организации и состояние российского общества в целом. Бюрократизация научной жизни – фактор, значительно снижающий оптимизм в отношении перспектив развития сотрудничества с представителями научной диаспоры. Уровень бюрократизации подачи заявок на формирование лотов, процедуры оформления конкурсной документации и отчетности настолько высок, что у ученых, работающих за рубежом, где заявка на финансирование может быть обоснована достаточно кратко и четко, нет достаточной мотивации к участию в российских конкурсах. Более того, представление о бюрократизации и недостаточной гибкости научной системы в России сложилось у эмигрантов даже при неполном понимании того, что их на самом деле ожидает в связи с возможным приездом в Россию для временной, а тем более для долгосрочной, работы. А это – серьезные проблемы, связанные, в частности, с особенностями работы по проектам, финансируемым из бюджетных средств, с вопросами встраивания в существующие иерархические структуры институтов и вузов, с приспособлением к особенностям системы управления научными исследованиями и др.

В то же время за рубежом удерживают мощнейшие факторы – сама система общественного устройства, дети, выросшие в другой стране и постепенно забывающие русский язык, работа, которая нравится и за которую респонденты получают достойную зарплату. Вместе с тем связи с Россией на персональном уровне есть практически у всех, организационно оформленное сотрудничество распространено значительно реже, участвуют в российской науке в качестве экспертов единицы.

Самый распространенный вид сотрудничества – совместные проекты, в том числе с теми, кто временно приезжает на работу в США и другие страны. Понемногу начинает распространяться такой вид взаимодействия, как проведение экспертизы проектов по заказу российских структур (в первую очередь РОСНАНО), а также зарубежных фондов, у которых есть программы поддержки российской науки.

Для российских ученых, живущих за рубежом, наиболее привлекательными в порядке снижения частоты упоминаний являются следующие формы сотрудничества с Россией:

- поездки в Россию для проведения консультаций и участия в конференциях. Это позволяет сочетать определенные научные интересы с возможностью побывать на Родине;
- экспертиза (научных проектов, государственных программ и планов, проектов на региональном уровне), рецензирование статей;
- совместные проекты при параллельном их выполнении в России и за рубежом;
- чтение лекций в российских университетах;
- создание совместных структур – кафедр в вузах, лабораторий в научных организациях;
- приезд российских студентов в зарубежные лаборатории для того, чтобы они могли получить опыт работы на современном оборудовании и представление о том, как по-другому может быть организована наука.

Наиболее популярны консультирование и экспертиза. В пользу этих видов деятельности приводились такие аргументы, как знание эмигрантами разных систем (включая российскую) со всеми их достоинствами и недостатками и умение в них работать, а также личные связи и прямые контакты. Однако постепенно развивается и такое направление, как создание совместных структур либо привлечение к работе в передовые российские центры ведущих ученых из диаспоры. По такой схеме был создан новый научно-образовательный центр «Бионанофизика» на базе МФТИ. В его работе согласилось участвовать более 30 бывших российских ученых. Концепция центра предполагает, что каждая его лаборатория будет работать в тесном контакте с зарубежными научными структурами – лидерами в своих областях<sup>1</sup>. Ставки для молодых финансируются в центре благодаря подпрограмме поддержки научно-образовательных центров ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы», а покупка оборудования запланирована из средств, перечисленных МФТИ после получения им статуса исследовательского университета. Похожий центр уже несколько лет действует на базе Нижегородского государственного университета<sup>2</sup>, однако для масштабов России это все-таки единицы.

В целом из обзора мнений ученых, живущих в России и за рубежом, можно сделать вывод, что с обеих сторон есть настрой на сотрудничество и взаимодействие на вполне прагматичной основе.

Успех правительственных инициатив по привлечению зарубежных ученых и преподавателей во многом будет зависеть от того, в какой мере будут устранены бюрократические барьеры, препятствующие развитию сотрудничества. Так, в настоящее время контракт с зарубежными специалистами, приглашаемыми в российские университеты на профессорские должности, может заключаться только на один год. Поэтому ежегодно зарубежные ученые должны проходить процедуры увольнения и затем повторного найма, что отнимает время и делает общую ситуацию нестабильной.

Идеология расширения контактов должна формироваться на уровне организаций и вузов и поощряться государством в качестве компонента нормальной научной среды. Начинать надо с малых шагов: приглашать представителей научной диаспоры в качестве экспертов, организовывать совместные семинары, выделять гранты на поездки в Россию, но не только для того, чтобы пообщаться с друзьями и родственниками, но и посвящать часть поездки, например, чтению лекций студентам и аспирантам. С учетом растущей проблемы обеспечения качества высшего образования эта мера актуальна.

В связи с уже реализуемой программой совместных проектов следует отметить, что если ставится задача наибольшего вклада зарубежного исследователя в развитие российской системы образования, науки и высоких технологий (а именно так сформулирована одна из целей подпрограммы), то целесообразно было бы несколько модифицировать условия программы. В частности, имеет смысл обязать приезжающих ученых прочесть небольшой курс лекций, провести несколько семинаров, а также объявлять конкурсы по тематике, соответствующей приоритетным направлениям развития науки и технологий РФ. При этом задача «закрепления» зарубежных исследователей не должна возводиться в абсолют, поскольку это лишает мероприятие гибкости. С одной сто-

---

<sup>1</sup> Рубан О. Звездам не дают работать // Эксперт. № 44. 16 ноября 2009 г.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Российская экономика в 2007 году. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 445–446.



роны, может возникнуть давление на участников проектов, что их оттолкнет, а не привлечет, а с другой – «закрепиться» могут не только те, кого хотелось бы привлечь надолго. В идеале в двухлетних исследовательских проектах не должна ставиться задача закрепления в России зарубежных исследователей. Вместо этого целью может быть дальнейшее развитие с ними научных и иных связей.

Наконец, стимулирование циркуляции кадров означает и расширение возможностей российских ученых работать и стажироваться за рубежом. Первым шагом в этом направлении может стать финансирование постдокторских позиций для российских исследователей, заинтересованных пройти трехлетнюю стажировку в зарубежных лабораториях своих соотечественников, и других иностранных ученых.

#### 4.4.5. Развитие международных связей

Работу по привлечению диаспоры можно рассматривать как один из аспектов международной деятельности правительства в научно-технической сфере. Между тем одной из главных тем в этой области было развитие связей с ЕС, в частности обсуждение условий вступления России в 7-ю Рамочную программу ЕС в качестве ассоциированного члена.

Предпосылки для того, чтобы стать ассоциированным членом, у России есть. Среди «третьих» стран Россия была наиболее успешным участником 6-й Рамочной программы ЕС и продолжает лидировать и в 7-й Рамочной программе с точки зрения числа проектов, в которых страна принимает участие, и объемов полученного российскими коллективами-участниками финансирования. По этим показателям Россия опережает такие страны, как Китай, Индия и Бразилия. Однако в дисциплинарном разрезе участие России неравномерное – наибольшее «присутствие» России отмечается в таких областях, как устойчивое развитие, глобальные изменения и экосистемы, нанотехнологии и нанонауки, а также технологии информационного общества<sup>1</sup>. В 7-й Рамочной программе похожий тренд сохраняется (наиболее активное участие России в таких направлениях, как ИКТ, нанонаука и окружающая среда). Однако на вопрос об экономической целесообразности вступления России в 7-ю Рамочную программу эта статистика не отвечает, поскольку объемы полученных средств в результате выигранных конкурсов могут оказаться ниже, чем финансовый взнос страны в качестве ассоциированного члена Программы.

Какие преимущества может дать ассоциированное членство по сравнению со статусом «третьей» страны?

Первое – это возможность быть координатором проектов, а не только их участником. Однако, для того чтобы можно было осуществлять функции координатора, в России должны существовать организации (структуры), которые могут работать по нормам и правилам ЕС, в том числе в части ведения финансовой, бухгалтерской отчетности, аудита и т.д. Соответствующей инфраструктуры в России пока нет.

Второе – это участие во всех конкурсах Рамочной программы. Например, в настоящее время гранты Европейского исследовательского совета для независимых ученых и гранты для передовых исследователей предоставляются только ученым, находящимся в

---

<sup>1</sup> По данным о результатах по 6-й Рамочной программе. *Источник:* European Commission, FP6 Data, 2008.

Европейском союзе или ассоциированных странах<sup>1</sup>, тогда как такие гранты были бы очень полезны как инструмент привлечения в страну ведущих ученых, в том числе бывших соотечественников.

Вместе с тем ассоциированное членство в 7-й Рамочной программе не позволяет участвовать в определении тематических направлений сотрудничества, что было бы для России очень важно. Другие страны, стремящиеся стать ассоциированными членами, имеют перед собой цель последующего вступления в ЕС. Поэтому ассоциированное членство в Рамочной программе может рассматриваться как один из шагов к ее достижению. Перед Россией такая цель не стоит, поэтому вопрос об ассоциированном членстве должен обсуждаться в контексте обоснованных экономических выгод. С этой точки зрения двусторонние соглашения и кооперация имеют не меньшее значение. То, что российские научные коллективы могут приобрести, участвуя в Рамочных программах, – опыт современного менеджмента проектов, доступ к новейшему оборудованию и информации, обмен идеями, возможность выхода на европейские рынки с наукоемкой продукцией – можно получить и в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Многостороннее сотрудничество потенциально может привести к появлению принципиально новых научных результатов вследствие синергетического эффекта, однако двусторонние связи значительно проще администрировать. Не случайно страны – участники Рамочной программы ассигнуют на нее значительно меньше средств, чем на развитие двусторонних международных научно-технических связей. Таким образом, вступление России в Рамочную программу в качестве ассоциированного члена заслуживает поддержки, но не в ущерб другим формам сотрудничества.

В условиях сокращения бюджетных средств вновь стали актуальными программы поддержки науки и инноваций, реализуемые зарубежными научными фондами, которые имеют свои представительства в России. Между тем после принятия в июне 2008 г. постановления правительства РФ № 485 «О Перечне международных организаций, получаемые налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых не подлежат налогообложению и не учитываются в целях налогообложения в доходах российских организаций – получателей грантов» утратили свою силу постановления, освобождающие выплаты международных организаций от налога на прибыль и подоходного налога. Из 101 организации, имевшей такие льготы, в перечне осталось только 12. Остальные международные и зарубежные организации-грантодатели обратились в профильные ведомства с ходатайствами о включении их в новый Перечень. К 2010 г. нового Перечня иностранных организаций-грантодателей, чьи выплаты не подлежат налогообложению, не появилось. В результате задержки с утверждением Перечня с 1 января 2009 г. подлежат налогообложению в том числе индивидуальные выплаты грантополучателям и покупка научного оборудования из средств гранта. Таким образом, условия деятельности зарубежных научных фондов в России ухудшились, что привело к замораживанию целого ряда программ, включая инновационные.

Таким образом, преимущества международной кооперации используются не в полной мере. На правительственном уровне нет достаточно четкой позиции относительно

---

<sup>1</sup> 7-я Рамочная программа по научным исследованиям и технологическому развитию Европейского союза. М., 2007. С. 8.

национальных приоритетов научного и инновационного развития и соответственно приоритетов в области международного сотрудничества, а также согласованной межведомственной и внутриведомственной финансовой и организационной политики в области международного сотрудничества. Не проводятся мониторинг и оценка международного сотрудничества внутри страны. В связи с этим практически отсутствует информация о преимуществах и недостатках инструментов и форм сотрудничества.

Кроме того, международное сотрудничество не может развиваться вне более широкого экономического и политического контекста, и его успех зависит от того, какие условия внутри страны созданы для осуществления исследовательской деятельности. Среди важных условий – такие, как состояние научного оборудования, работа на котором была бы привлекательна для зарубежных партнеров, уровень проработанности законодательства в области прав на интеллектуальную собственность, условия работы зарубежных организаций и приезжающих в страну зарубежных ученых. Неурегулированность всех этих вопросов ограничивает масштабы и формы международной научной кооперации.

#### 4.4.6. Поддержка малых инновационных предприятий и инфраструктуры инновационной деятельности

Усиление внимания поддержке малого инновационного бизнеса и соответствующей технологической инфраструктуры было связано с тем, что малые фирмы оказались, во-первых, наименее защищенными элементами инновационной системы в условиях кризиса, и, во-вторых, малый бизнес рассматривается как один из важных «посредников» системы трансфера знаний и превращения их в новые продукты и технологии. Следует заметить, что вторая позиция верна лишь отчасти, поскольку в условиях отсутствия крупных наукоемких компаний поддержка малого бизнеса будет иметь относительно низкую эффективность, так как либо малые фирмы обычно работают на аутсорсинге, либо их покупают крупные компании, либо они погибают. Превращение малых фирм в средние и крупные – относительно редкое явление. Иными словами, поддержка малых фирм не может быть основой для развития крупного бизнеса.

В условиях кризиса проблемы, связанные с механизмами поддержки малого инновационного предпринимательства, обострились. Во-первых, внимание правительства было обращено на несоответствие организационно-правовой формы деятельности главного государственного фонда, поддерживающего малые инновационные предприятия, – Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонда содействия) – нормам Гражданского и Бюджетного кодексов.

Во-вторых, новая технологическая инфраструктура в полной мере не заработала (технико-внедренческие зоны (ТВЗ), технопарки), и в конце 2009 г. началась межведомственная передача ответственности за ее развитие.

В настоящее время Фонд содействия руководствуется в своей деятельности Положением о Фонде<sup>1</sup>, согласно которому он является государственной некоммерческой организацией, без указания организационно-правовой формы. С одной стороны, это дает Фонду определенную свободу действий. С другой стороны, это ставит Фонд содействия

---

<sup>1</sup> Положение о Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (утверждено постановлением правительства РФ от 3 февраля 1994 г. № 65) (с изменениями от 5 января, 12 декабря 1995 г., 6 марта 1996 г., 31 марта 1998 г.).

вне действующих норм Гражданского и Бюджетного кодексов. Фонд является распорядителем бюджетных средств, но согласно Бюджетному кодексу (ст. 38.1 «Принцип ведомственности расходов бюджетов») он может распределять средства только по тем организациям, которые находятся в его подчинении. Фонд содействия не имеет подведомственных организаций и распределяет средства на НИОКР на основе конкурсов, заключая контракты (на основании Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») с организациями-победителями независимо от их ведомственной подчиненности.

Тем не менее деятельность государственных фондов поддержки науки и инноваций (в первую очередь это касается РФФИ и РГНФ) была легальной, поскольку Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» им была дана отсрочка до 1 января 2010 г. для приведения документов в соответствие. Строго говоря, Фонда содействия этот пункт не касался, но, действуя на основе Положения, в котором не указано, является Фонд содействия бюджетным или автономным учреждением или действует в какой-либо еще организационно-правовой форме, он находится в зоне регулятивной неопределенности и соответственно риска.

В сложившейся ситуации возможно несколько решений.

Первый вариант: Фонд содействия может быть преобразован в автономное учреждение. С одной стороны, это устраняет препятствие в виде требования распределять средства только по подведомственным организациям и дает возможность получать из федерального бюджета субсидии. С другой стороны, автономные учреждения не могут быть главными распорядителями бюджетных средств, и потому Фонд в данном случае лишается отдельной строки в бюджете и должен будет получать финансирование опосредованно, через министерства или ведомства. Соответственно сложно будет гарантировать сохранение за Фондом действующей нормы финансирования (1,5% бюджетных ассигнований на гражданскую науку). Это особенно актуально в связи с экономическим кризисом, поскольку законодательная база функционирования автономных учреждений не отработана. Субсидии, через которые должны финансироваться автономные учреждения, относятся к незащищенным статьям бюджета и могут быть урезаны в первую очередь.

Вторым вариантом может быть внесение изменений в Бюджетный кодекс, которые закрепили бы за Фондом специальный статус, позволив ему быть главным распорядителем бюджетных средств и распределять эти средства на основе грантов. Наличие разрешения у Фонда содействия финансировать НИОКР на основе грантов, а не по закону о госзакупках упростило бы многие процедурные моменты.

Третий вариант – это продление действующих статусов фондов, что не является решением проблемы. Однако был выбран именно этот путь, и в конце декабря 2009 г. был

принят Федеральный закон, продливший еще на один год существовавший порядок финансового обеспечения грантов и бюджетного субсидирования<sup>1</sup>.

Технологическая инфраструктура, которая в виде специальных проектов развивалась с 2006 г., – ИТ-парки в девяти регионах страны, а также четыре технико-внедренческие зоны – оказалась настолько неэффективной, что управление этими проектами было передано в новые ведомства. Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) было ликвидировано, и его полномочия переданы в Министерство экономического развития. При этом названные изменения были достаточно неожиданными, без публичных обоснований, фактически проведены явочным порядком. Ситуация с ИТ-парками аналогична – по всей видимости, данная программа будет передана из Минкомсвязи в Министерство экономического развития<sup>2</sup>. В отношении ТВЗ было констатировано, что общеэкономический климат настолько неблагоприятен для инноваций, что создание «закрытых зон» не в состоянии изменить условия для осуществления инновационной деятельности. Кроме того, у резидентов зон нет весомых экономических стимулов заниматься технологическими инновациями.

В то же время в области нормативно-правового регулирования и формирования новой финансовой инфраструктуры поддержки малого инновационного бизнеса, особенно находящегося на этапе старта, произошел ряд изменений, которые можно рассматривать в позитивном ключе.

Одно из главных изменений – это принятие в августе 2009 г. нового Федерального закона<sup>3</sup>, согласно которому бюджетные научные учреждения, в том числе в системе государственных академий наук, а также вузы, являющиеся бюджетными учреждениями, в уведомительном порядке могут быть учредителями хозяйственных обществ, создаваемых для коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности. Несмотря на наличие различного рода рисков и серьезных недочетов, в том числе на нестыковку данного Закона с Бюджетным и Налоговым кодексами, его принятие должно способствовать росту сегмента малых инновационных предприятий.

В качестве вклада в уставные капиталы малых фирм учреждения могут передавать права на принадлежащие им объекты интеллектуальной собственности. Принятие данного Закона удачно дополняется новыми нормами в отношении обществ с ограниченной ответственностью (ООО)<sup>4</sup>. Согласно вступившей в силу с 1 июля 2009 г. новой редакции Закона об ООО допускается оплата долей в уставном капитале имуществом с правами.

Меры, предусмотренные в Федеральном законе № 217-ФЗ, должны стимулировать развитие малого инновационного бизнеса. Однако пока их практическая реализация

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

<sup>2</sup> Технопарки сменили профиль // Коммерсантъ. № 225. 2 декабря 2009 г. С. 13.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».

<sup>4</sup> Соответствующие изменения введены Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

усложняется нестыковкой с рядом других действующих норм и сложившейся практикой учета объектов интеллектуальной собственности (учет не всей интеллектуальной собственности, регистрации ее по заниженной стоимости).

1. В качестве уставного капитала передаются не исключительные права на объекты интеллектуальной собственности, а только право пользования ими. Создаваемые компании не могут предоставлять по лицензии права на результаты интеллектуальной деятельности третьим лицам. Это ограничивает возможности компаний по структурированию бизнеса, в том числе по размещению производства на уже существующих производственных площадях, принадлежащих третьим лицам<sup>1</sup>. Эта норма также дает возможность НИИ и вузам учреждать одновременно несколько фирм, в которые будет передано право использования одних и тех же результатов интеллектуальной деятельности.

2. Сложность состоит в идентификации тех объектов интеллектуальной собственности, на которые у НИИ и вузов есть исключительные права. Большинство разработок было создано за счет бюджетных средств, а распределение прав в этом случае не всегда четко определяется в договорах. В системе РАН возникают свои проблемы, касающиеся принадлежности прав на интеллектуальную собственность: на них может претендовать как научный институт – учреждение РАН, так и сама РАН.

3. Согласно Закону доля учреждения должна составлять не менее 25% в акционерных обществах и не менее трети в ООО. Это ограничивает развитие партнерских проектов между НИИ и вузами, когда несколько бюджетных учреждений совместно учреждают малое предприятие, поскольку тогда на долю инвестора будет приходиться менее 50%, что вряд ли станет для него приемлемым условием.

Проблемой является и то, где и на каких условиях будут размещаться создаваемые малые фирмы. В действующих инкубаторах и технопарках свободных площадей мало, а условия предоставления им площадей по льготной арендной плате только начали прорабатываться. В данном случае следует отметить, что правительство достаточно быстро отреагировало на эту проблему, и в настоящее время рассматриваются предложения Министерства образования и науки РФ о введении льгот на аренду для малых инновационных предприятий, создаваемых научными и образовательными учреждениями. Согласно этим нормам в первый год работы будет оплачиваться 40% рыночной стоимости арендуемого помещения, во второй год – 60%, в третий – 80%.

Кроме того, Министерство образования и науки планирует проведение двух конкурсов с целью поддержки инновационной инфраструктуры ведущих вузов России. По первому конкурсу предполагается реализация в 50–60 вузах трехлетних программ развития инфраструктуры (бизнес-инкубаторов, технопарков и т.д.), правовой охраны объектов интеллектуальной собственности, а также повышения квалификации кадров в области инновационной деятельности. При этом среди критериев отбора будет количество созданных в вузе малых предприятий по Федеральному закону № 217-ФЗ. Второй конкурс направлен на поддержку хозяйственных обществ через выделение им дополнительных субсидий. Каждое предприятие, созданное при вузе согласно Федеральному закону № 217, сможет получить на конкурсной основе до 100 млн руб. в год

---

<sup>1</sup> Инновации в России: правовые проблемы и законодательные инициативы. Salans LLP. 2009.

федеральных средств при наличии 100%-го софинансирования<sup>1</sup>. В целом Министерство образования и науки придает особое значение Федеральному закону № 217 и даже собирается измерять эффективность научной и образовательной деятельности бюджетных учреждений по показателю созданных малых инновационных фирм<sup>2</sup>. К поддержке учреждаемых НИИ и вузами хозяйственных обществ подключился и Фонд содействия, приступив к формированию в рамках программы СТАРТ специального раздела по финансированию создаваемых по Федеральному закону № 217 малых фирм.

При таком «внимании» со стороны федеральных властей вузы начали достаточно активно создавать малые предприятия. На конец 2009 г. из 364 вузов, находящихся в ведении Рособразования, 44 создали 116 хозяйственных обществ с 881 рабочим местом<sup>3</sup>. Для регистрации малого предприятия требуется всего несколько дней, поэтому реальные результаты еще впереди, а именно – как долго продержатся созданные малые предприятия и насколько эффективно они будут работать.

Еще одним позитивным сдвигом можно рассматривать изменения, происходившие в течение года в Российской венчурной компании (РВК). Она прошла путь от почти закрытия (из-за размещения свободных денежных средств на депозитах крупнейших банков, что было квалифицировано Генеральной прокуратурой как грубые нарушения и неэффективность использования государственных средств<sup>4</sup>) до создания новой стратегии работы и учреждения Посевого фонда.

РВК была также обвинена в завышении расходов на свое содержание в 2008 г. То же самое в конце 2009 г. инкриминировалось и госкорпорации РОСНАНО. Согласно результатам проведенных проверок, госкорпорация из полученных 130 млрд руб. освоила только 10 млрд, причем 5 млрд руб. из них – на обеспечение собственной деятельности<sup>5</sup>. Можно по-разному трактовать произошедшее. С одной стороны, это в какой-то мере непонимание со стороны проверяющих органов специфики деятельности данных структур, которые не могут и не должны потратить средства быстро. С другой стороны, – это результат медленного разворачивания работы и действительно ее низкая эффективность с точки зрения организации и менеджмента.

В РВК сменился лидер, и он привнес новую концепцию работы фонда, опирающуюся на хорошее понимание проблем и недостатков созданной инновационной инфраструктуры, к которым в первую очередь можно отнести отсутствие имеющих коммерческий потенциал проектов и квалифицированных команд, запутанность в вопросах принадлежности прав на интеллектуальную собственность, отсутствие качественной

---

<sup>1</sup> Минобрнауки готовит два новых конкурса для вузов. [http://www.strf.ru/material.aspx?d\\_no=26704&CatalogId=223&print=1](http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=26704&CatalogId=223&print=1) 15 января 2010 г.

<sup>2</sup> 217-ФЗ: закон принят, а действует ли он? [http://strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d\\_no=25423](http://strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=25423) 19 ноября 2009 г.

<sup>3</sup> Инновации в вузах: вялотекущий режим. [http://www.strf.ru/material.aspx?d\\_no=26759&CatalogId=223&print=1](http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=26759&CatalogId=223&print=1) 18 января 2010 г.

<sup>4</sup> Генпрокуратура предлагает приостановить деятельность РВК. [http://strf.ru/material.aspx?d\\_no=17999&CatalogId=221&print=1](http://strf.ru/material.aspx?d_no=17999&CatalogId=221&print=1) 26 февраля 2009 г.

<sup>5</sup> Госкорпорации просто не вписались в «пацанскую экономику». [http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d\\_no=25258](http://www.strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=25258) 12 ноября 2009 г.

технологической и бизнес-экспертизы, стратегических инвесторов, а также нехватку сервисных организаций (консалтинговых, юридических и других)<sup>1</sup>.

Для частичной компенсации названных провалов РВК приняла стратегическое решение о создании Фонда посевных инвестиций. Запуск Фонда в форме ООО с капитализацией 2 млрд руб. состоялся в конце ноября 2009 г. Объем инвестиций в проекты со стороны Фонда будет составлять не более 75% стоимости проекта. При этом РВК рассчитывает получить 25%-ю долю в финансируемом венчурном проекте. Ожидается, что в течение 2–3 лет будет профинансировано 80 старт-апов. Примечательной особенностью организации работы нового Фонда является то, что отбор проектов и представление их на Инвестиционный комитет РВК будет осуществляться через систему так называемых венчурных партнеров, т.е. организаций, которые и будут искать и «упаковывать» проекты. Для того чтобы стать венчурным партнером, необходимо соответствовать ряду не очень сложных условий, однако если по истечении года работы венчурного партнера он не сможет представить к рассмотрению проекты, то будет лишен данного статуса. Такой подход представляется вполне рациональным с двух точек зрения. Во-первых, РВК снимает с себя нагрузку по непосредственному поиску проектов и переговорам с их авторами, и, во-вторых, через систему венчурных партнеров потенциально может сформироваться система посреднических компаний, квалифицированных команд, которых в настоящее время очень мало.

В целом это направление поддержки инноваций может быть результативным в долгосрочной перспективе, если приведет к созданию задела для появления новых продуктов и технологий, благодаря которым возникнут благоприятные условия для выхода из кризиса и последующего инновационного развития.

Однако, говоря о развитии венчурной индустрии в целом, следует отметить, что в отсутствие фондового рынка и крупных наукоемких компаний чрезмерный фокус на создание многочисленных венчурных фондов для финансирования высокотехнологичных проектов не будет результативным. Согласно данным РАВИ (Российская ассоциация прямого и венчурного инвестирования), большинство созданных в стране венчурных фондов (на сегодняшний день их насчитывается 155) являются преимущественно фондами прямых инвестиций. Они вкладывают средства в поздние стадии, причем в развитие потребительского рынка, а IPO (первичное предложение акций на рынке) статистически близко к нулю.

#### 4.4.7. Налоговые меры стимулирования НИОКР

Меры налогового стимулирования инновационной деятельности стали активно вводиться в 2007–2008 гг., и в 2009 г. правительство уделяло значительное внимание этому направлению инновационной политики.

В 2009 г. была введена поправка, обеспечивающая возможность одновременного признания некоторых расходов на НИОКР, в том числе и безрезультатных, и списание их с применением коэффициента 1,5. Введение нормы списания расходов на НИОКР с указанным коэффициентом на первый взгляд является прогрессивным шагом. Однако эффект этой меры может быть ниже, чем в развитых странах мира. За рубежом действует прогрессивная ставка налога на прибыль, и уменьшение налогооблагаемой базы

---

<sup>1</sup> Игорь Агамирзян. Три приоритета развития. [http://strf.ru/material.aspx?d\\_no=23349&CatalogId=223&print=1](http://strf.ru/material.aspx?d_no=23349&CatalogId=223&print=1) 31 августа 2009 г.



сокращает еще и ставку налога. Однако более существенно то, что данная льгота распространяется только на определенные виды НИОКР, перечень которых утвержден специальным постановлением правительства<sup>1</sup>. В него входят 32 современные технологии. В то же время научные исследования и разработки, направленные на развитие технологий в традиционных отраслях, в перечень не входят, что тормозит в них инновационную активность. В целом данная мера может привести к осложнению налогового администрирования и повышению рисков злоупотреблений со стороны налогоплательщиков и налоговых органов.

Еще одна мера – это освобождение получателей грантов, в том числе двух государственных научных фондов – РФФИ и РГНФ, от уплаты подоходного налога<sup>2</sup>. В условиях секвестра размера грантов на инициативные проекты такая мера может рассматриваться как частичная компенсация потерь. Однако абсурдность положения состоит в том, что в уставах государственных научных фондов не содержится понятие «грант», поэтому пока они не могут применять данное постановление.

В целом налоговое стимулирование инновационной деятельности развивается и становится разнообразнее. Однако все более отчетливо выявляется ряд проблем налогового регулирования.

Во-первых, нередко вводимые меры не стыкуются с иными нормами и правилами, поэтому либо сразу становятся неэффективными, либо мало применяются налогоплательщиками.

Во-вторых, правила и условия использования налоговых льгот изложены в законодательстве так, что допускают различную интерпретацию. Для разъяснения правил использования льгот и толкования положений закона Минфин РФ на регулярной основе публикует письма, однако в них не всегда дается однозначная трактовка. Это одна из причин того, почему экспертные оценки недавно введенных мер являются сдержанно-критическими: правила применения льгот прописаны неоднозначно и допускают различную интерпретацию, а потому и наблюдается произвол как в их применении, так и в администрировании.

В-третьих, «льготные» группы (организации, продукты), в отношении которых вводятся те или иные налоговые льготы, нередко игнорируются в нормах общего налогового регулирования, что сводит на нет предоставляемые им льготы. Характерным примером является поддержка малого инновационного бизнеса, который стал пользоваться приоритетным вниманием государства. С одной стороны, идут постоянные обсуждения инструментов поддержки и стимулирования малого инновационного предпринимательства, предлагаются различные меры, направленные на снижение для них налогового бремени. Так, в настоящее время обсуждается вопрос об отмене ряда ограничений для организаций, желающих применять упрощенную систему налогообложения, в том числе предлагается:

---

<sup>1</sup> Постановление правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 988 «Об утверждении перечня научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 2 статьи 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5».

<sup>2</sup> Постановление правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 602 «Об утверждении перечня российских организаций, получающие налогоплательщиками гранты (безвозмездная помощь) которых, предоставленные для поддержки науки, образования, культуры и искусства в Российской Федерации, не подлежат налогообложению».

- 1) повысить верхнюю границу годового дохода, дающего право на применение упрощенной системы налогообложения для инновационных малых предприятий, до 200 млн руб.;
- 2) снять ограничения на субъектный состав учредителей, акционеров научной организации и инновационного предприятия;
- 3) снизить ставки налога с 6 до 3% в рамках упрощенной системы налогообложения в случае, если объектом налогообложения являются доходы, и с 15 до 5% в случае, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, – для всех инновационных малых предприятий;
- 4) ввести открытый перечень расходов для тех налогоплательщиков, которые используют систему «доходы минус расходы»<sup>1</sup>.

С другой стороны, с 1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», согласно которому с 1 января 2010 г. единый социальный налог заменяется страховыми взносами в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. При этом в 2010 г. ставки останутся прежними, а с 2011 г. будут увеличены так, что налоговая нагрузка на предприятия, использующие упрощенную систему налогообложения, вырастет в 2,4 раза. Поэтому обсуждаемые и уже введенные налоговые льготы для малых инновационных компаний могут быть сведены на нет изменениями в базовой системе налогообложения предприятий.

\* \* \*

Кризис обострил имеющиеся в научно-инновационной сфере проблемы. Бюджетное финансирование, являющееся основным источником поддержки научных исследований, стало сокращаться, одновременно бизнес также снизил расходы на НИОКР. Созданные институты развития не в состоянии компенсировать образовавшиеся провалы, поскольку механизмы их работы несовершенны, а общая среда, стимулирующая инновации, не создана. Такое положение отчасти обусловлено несбалансированностью мер государственной политики. В целом специфические меры по противодействию кризису не были приняты, и развивались преимущественно уже существующие инструменты. Новые меры, которые были введены или предложены в 2009 г., – создание статусных НИИ и вузов путем слияния организаций, разрешение НИИ и вузам создавать малые инновационные предприятия, введение нового перечня приоритетов, разработка мер по «принуждению» бизнеса к инновационной деятельности – нельзя назвать специфически противодействующими кризису.

Вместе с тем органы государственной власти ожидают и даже требуют слишком быстрой отдачи от новых мер, и такое давление, скорее всего, негативно скажется на сфе-

---

<sup>1</sup> Госдума предлагает снизить налоги для инновационных малых предприятий. 25 октября 2009 г. <http://www.bashinform.ru/news/220910/>

ре науки и инноваций. Кроме того, серьезным препятствием для реализации принятых мер является то, что при их разработке было недостаточно учтено сложившееся нормативно-правовое регулирование как собственно инновационной сферы, так и выходящих за ее рамки отношений. Поэтому, являясь теоретически перспективными и важными, они не могут дать в ближайшем будущем быстрого позитивного эффекта.

Характер большинства новых мер свидетельствует о том, что принятие решений все в большей мере строится на прямом вмешательстве государства в инновационную сферу, причем ряд подходов напоминает советскую практику «управления». Между тем в основе государственной политики должно быть не прямое вмешательство, а участие в создании и распространении различных стимулов, формировании справедливой конкурентной среды, расширении числа степеней свободы для участников инновационной системы и стимулировании кооперации и сотрудничества между ними. Важными принципами государственной политики, которые в настоящее время упущены или реализуются в недостаточном объеме, являются максимальная публичность при подготовке и реализации новых проектов и инициатив, последовательность действий, учет возможных негативных последствий новых инициатив и разработка мер по их устранению.

## Раздел 5. Институциональные проблемы

### 5.1. Состояние отношений собственности, роль государственного сектора и приватизация

#### 5.1.1. Масштабы государственного сектора, его составные части и основные характеристики

Кризисные условия, в которых российская экономика развивалась на протяжении всего прошлого года, обусловили определенную затяжку с принятием очередной программы приватизации. В 2009 г. этот документ был принят только в самом конце ноября, тогда как в предыдущие 6 лет это происходило обычно в конце лета – начале осени<sup>1</sup>.

При этом «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.», утвержденные распоряжением правительства РФ от 30 ноября 2009 г.<sup>2</sup> № 1805-р, как и предыдущий аналогичный документ, содержали данные о количестве унитарных предприятий федеральной собственности (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале только на начало 2009 г. Поэтому достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике этих составляющих государственного сектора именно в 2009 г., пока нет. Рассмотрим более подробно изменения, которые произошли внутри основных категорий хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности.

#### *Федеральные государственные унитарные предприятия*

Ниже (табл. 1) представлены динамика и отраслевая структура ФГУПов в 2005–2008 гг. Общее количество унитарных предприятий федеральной собственности за 2008 г. уменьшилось на 1/3 (или почти на 2 тыс. ед.), составив около 3,8 тыс. ед. к началу 2009 г. Такой масштаб сокращения субсектора ФГУПов стал наибольшим за последние годы (для сравнения: примерно за полтора года – между 1 июня 2006 г. и 1 января 2008 г. – оно уменьшилось на 1/5, или менее чем на 1,5 тыс. ед.).

На начало 2009 г. самой многочисленной группой в отраслевой структуре ФГУПов оставались предприятия, относящиеся к группе прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию (30,3% общего количества ФГУПов). Достаточно существенным было представительство блока отраслей непроемственной сферы (26,3%), сельского хозяйства (16,2%) и промышленности (12,7%). 8% ФГУПов относилось к строительству, а 6,6% – к транспорту и связи.

Основной тенденцией изменений в отраслевой структуре ФГУПов в 2008 г. было резкое уменьшение абсолютного количества и доли предприятий промышленности и

---

<sup>1</sup> Единственным исключением были «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008-2010 гг.», утвержденные весной 2007 г.

<sup>2</sup> В марте 2010 г. Росимущество сообщило, что реестр государственного имущества впервые с 1991 г. можно считать сформированным. По состоянию на 1 января 2010 г. в реестре федерального имущества числится 1 млн 276 тыс. 572 объекта недвижимого и движимого имущества. В реестре учтено более 2 646 пакетов акций, принадлежащих Российской Федерации и 126 761 земельных участков. [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru)

строительства. Если на начало 2008 г. на них в совокупности приходилось 30,5% всех унитарных предприятий федеральной собственности, то год спустя – 20,7%. Сокращение доли транспорта и связи оказалось малозаметным – с 7,2 до 6,6%. При этом на 5–6 п.п. вырос удельный вес отраслей непроемственной сферы и сельского хозяйства.

*Таблица 1*

**Динамика и отраслевая структура федеральных государственных унитарных предприятий в 2005–2008 гг.**

Отрасль	На 1 июня 2005 г.		На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроемственная сфера	3617	43,6	1817	25,3	1670	25,6	1151	20,2	988	26,25
Промышленность	1870	22,55	1624	22,6	1539	23,55	1744*	30,5	476	12,65
Сельское хозяйство	1111	13,4	913	12,7	826	12,65	618	10,8	611	16,2
Строительство	903	10,9	752	10,5	668	10,2	...	...	300	8,0
Транспорт и связь	725	8,75	612	8,55	536	8,2	409	7,2	249	6,6
Лесное хозяйство	67	0,8	53	0,75	49	0,75	37	0,65	...	...
Прочие отрасли	–	–	1407	19,6	1245	19,05	1750	30,65	1141	30,3
Всего	8293	100,0	7178	100,0	6533	100,0	5709	100,0	3765	100,0

\* Промышленность и строительство, вместе взятые.

*Источник:* «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.»; расчеты авторов.

Масштабность сдвига, произошедшего в отраслевой структуре ФГУПов, хорошо иллюстрирует динамика их численности по отраслям. За 2 года – между 1 января 2007 г. и 1 января 2009 г.<sup>1</sup> – абсолютное количество унитарных предприятий промышленности сократилось в 3,2 раза, строительства, транспорта и связи – в 2,2 раза, тогда как непроемственной сферы – в 1,7 раза, сельского хозяйства – в 1,35 раза, прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию, – в 1,1 раза.

***Акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности***

Прежде всего необходимо отметить, что к началу 2009 г. по сравнению с началом 2008 г. количество АО, акции которых находятся в федеральной собственности, сократилось более чем на 9% (или на 337 ед.)<sup>2</sup>, составив 3337 ед., что является минимальным значением за весь период 1999–2008 гг.

<sup>1</sup> Выбор для сопоставления двухлетнего временного интервала – между 1 января 2007 г. и 1 января 2009 г. – обусловлен тем, что в отраслевой структуре ФГУПов на начало 2008 г. промышленность и строительство выделялись в совокупности, что затрудняет корректное сравнение структуры ФГУПов по состоянию на начало 2008 и 2009 гг. Кроме того, в данных на начало 2009 г. не выделено лесное хозяйство.

<sup>2</sup> К сожалению, отсутствуют данные о количестве АО, где государство к началу 2009 г. использовало специальное право на участие в управлении – «золотую акцию».

Теперь рассмотрим динамику количества акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, в отраслевом разрезе за последние годы более подробно (табл. 2).

Таблица 2

**Динамика количества и отраслевая структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности либо в отношении которых используется специальное право «золотой акции», в 2005–2008 гг.**

Отрасль	На 1 июня 2005 г.		На 1 июня 2006 г.		На 1 января 2007 г.		На 1 января 2008 г.		На 1 января 2009 г.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Непроизводственная сфера	685	18,1	356	9,6	405	10,1	638	17,4	383	11,5
Промышленность	2078	54,9	1772	47,6	1797	44,95	1878*	51,1	1583	47,45
Строительство	287	7,6	380	10,2	404	10,1	...	...	234	7,0
Транспорт и связь	459	12,1	396	10,6	353	8,9	397	10,8	280	8,4
Сельское хозяйство	229	6,1	363	9,7	534	13,35	761	20,7	522	15,65
Лесное хозяйство	45	1,2	99	2,7	88	2,2	–	–	...	...
Прочие отрасли	–	–	358	9,6	416	10,4	–	–	335	10,0
Всего	3783	100,0	3724	100,0	3997	100,0	3674	100,0	3337	100,0

\* Включая собственно промышленность и строительство (695 ед., или 18,9%), топливно-энергетический (597 ед., или 16,25%) и военно-промышленный (586 ед., или 15,95%) комплексы.

Источник: «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.»; расчеты авторов.

По состоянию на начало 2009 г. наиболее весомо в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, были представлены предприятия промышленности (около 47,5% всех указанных АО). За индустрией следовали сельское хозяйство (15,7%), непроизводственная сфера (11,5%) и группа прочих отраслей (10%). Удельный вес строительства, транспорта и связи составил менее 10%.

Если говорить о сдвигах в отраслевой структуре АО, акции которых находятся в федеральной собственности, то с уверенностью можно говорить о заметном возрастании в 2007–2008 гг.<sup>1</sup> доли промышленности и сельского хозяйства – на 2,5 и 2,3 п.п. соответственно. Несколько меньше (на 1,4 п.п.) возрос удельный вес блока отраслей непроизводственной сферы. Доля строительства, транспорта и связи, прочих отраслей в общей структуре АО с федеральными пакетами акций, напротив, сократилась, в наибольшей степени это относилось к строительству (более чем на 3 п.п.).

<sup>1</sup> Выбор для сопоставления двухлетнего временного интервала – между 1 января 2007 г. и 1 января 2009 г. – обусловлен тем, что в отраслевой структуре АО с федеральными пакетами акций на начало 2008 г. отсутствовала группа прочих отраслей, не попавших в базовую классификацию, но выделялись промышленность и строительство (в совокупности), ТЭК и ВПК, что затрудняет корректное сравнение структуры АО с федеральными пакетами акций по состоянию на начало 2008 и 2009 гг. Кроме того, в данных после 2007 г. перестало выделяться лесное хозяйство.

Не менее важной характеристикой акционерных обществ с участием государства в капитале является их распределение в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика количества и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство, в 1999–2008 гг. (включая использование специального права «золотой акции») исходя из размера доли государства**

Дата	Всего		До 25%		От 25 до 50%		От 50 до 100%		100%		«Золотая акция»	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	все-го	без акций
1999 г.	3316/ 3896*	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580**	...
1 января 2001 г.	3524***	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	...	...
Август 2001 г.	3949 ****	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542**	...
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750**	...
1 января 2003 г.	4222 *****	100	2152	51,0	1382	32,7	589	13,95	99	2,35	1076	118
1 июня 2003 г.	4205	100	2148	51,1	1339	31,8	600	14,3	118	2,8	...	...
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1308	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	...	...
1 марта 2005 г.	4075/ 3791#	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	...	284
1 июня 2005 г.	3783/ 3524##	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	...	259
1 июня 2006 г.	3724/ 3481###	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	...	243
1 января 2007 г.	3997/ 3816###	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	...	181
1 января 2008 г.	3674	100	771	21,0	645	17,6	269	7,3	1989	54,1	...	...
1 января 2009 г.	3337	100	769	23,0	510	15,3	200	6,0	1858	55,7	...	...

\* В тексте Концепции управления государственным имуществом и приватизации 1999 г. упоминаются 3896 хозяйственных обществ (в том числе 3611 ОАО, 251 ЗАО и 34 ТОО и ООО), в капитале которых участвует РФ. 3316 ед. – расчетная величина, полученная суммированием упоминаемого в тексте Концепции количества пакетов акций (долей, паев) различной величины.

\*\* Общее количество АО с использованием специального права «золотой акции» без выделения количества тех, где при этом у государства нет пакетов акций.

\*\*\* Акционерные общества, не считая 48 долей и пакетов акций в зарубежных компаниях; имеются также данные о том, что России принадлежит 119 долей, паев и пакетов акций в зарубежных компаниях с балансовой стоимостью 1,4 млрд долл.

\*\*\*\* Данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной Минимуществом РФ в правительство, в то же время, по данным Реестра Минимущества РФ, на 1 сентября 2001 г. в федеральной собственности находилось 4308 пакетов акций АО.

\*\*\*\*\* Только открытые акционерные общества (ОАО) без учета 118 ОАО, где использовалось специальное право «золотой акции» (без наличия акций), пакетов акций 102 АО, переданных в оперативное управление ФГУП «Росспиртпром», 75 ЗАО и долей в уставных капиталах ООО, переданных на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций» либо полученных в порядке наследования, дарения и по иным основаниям.

# 3791 ед. – расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета 284 АО, где используется специальное право «золотой акции» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины. Справочно: на 1 января 2005 г. в федеральной собственности находились акции 3767 АО, не считая упомянутых 284 АО с «золотой акцией» и долей в уставных капиталах 24 ООО, переданных в казну на основании Распоряжения Правительства РФ от 2 апреля 2002 г. № 454-р «О прекращении государственного участия в уставных капиталах кредитных организаций».

## Расчетное количество АО, акции которых находятся в собственности РФ, без учета АО, где используется специальное право «золотой акции» (без наличия пакета). Удельный вес АО с той или иной долей в капитале для сопоставимости с данными на предыдущие даты рассчитан исходя из этой величины.

*Источник:* www.mgi.ru; Российская экономика в 2001 году. Тенденции и перспективы Вып. 23. Т. 2. М.: ИЭПП, 2002. С. 62; Браверман А.А. О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью и критериях ее оценки // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 13–14; Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ». № 155. М.: Московский общественный научный фонд; Ассоциация исследователей экономики общественного сектора, 2004. С. 47; Программа приватизации федерального имущества на 2004 г. («Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2004 г. и основные направления приватизации федерального имущества до 2006 г.») // Вестник Минимущества России. 2003. № 3. С. 4–5; Ключевые проблемы повышения эффективности управления федеральной собственностью и основные направления дивидендной политики Российской Федерации // Вестник Минимущества России. 2003. № 4. С. 8; Андрианов В. Россия в глобальной экономике // Общество и экономика. 2003. № 11. С. 84; Прогнозный план (программа) федерального имущества на 2005 г.; Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2006 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2006–2008 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2007 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2007–2009 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2008 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2008–2010 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2009 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 гг.»; «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основные направления приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.»; расчеты авторов.

При том, что количество акционируемых ФГУПов постоянно росло, обозначившаяся с середины 2005 г. тенденция увеличения доли пакетов, позволяющих государству осуществлять за счет резкого роста числа полных (все 100% акций) пакетов полноценный корпоративный контроль, – эта тенденция в 2008 г. дальнейшего развития не получила.

По состоянию на 1 января 2009 г., как и в начале 2008 г., государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль более чем в 61% всех компаний. В общей структуре федеральных пакетов акций также несколько вырос удельный вес миноритарных (до 25% капитала) пакетов при сокращении доли блокирующих (от 25 до 50% капитала) и мажоритарных (более 50%, но менее 100% капитала) пакетов.

При этом абсолютное количество миноритарных пакетов акций, находившихся в федеральной собственности, почти не изменилось, тогда как число блокирующих и мажоритарных пакетов сократилось довольно заметно: более чем на 1/5 и 1/4 соответ-



ственно. В гораздо меньшей степени это коснулось полных пакетов, количество которых сократилось на 6,5%.

Другим источником, откуда можно почерпнуть данные о количественном составе государственного сектора, является мониторинг Росстата<sup>1</sup>. Исходя из его данных, количественная динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складывалась в 2008 г. и первом полугодии 2009 г. следующим образом (*табл. 4*).

*Таблица 4*

**Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2008–2009 гг.**

Дата	Всего*	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2008 г.	80570	10598	64440	4111	1410
На 1 июля 2008 г.	77461**	9864	62571	3930	1089
На 1 января 2009 г.	75878**	9144	61831	3795	1101
На 1 июля 2009 г.	77082**	8706	63019	4007	1350

\* Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды деятельности, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находится в совместной государственной и иностранной собственности; общее количество организаций государственного сектора может превышать сумму ГУПов, учреждений и хозяйственных обществ.

\*\* Учет федерального имущества приводится в соответствие с Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

*Источник:* О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 году. М.: Росстат, 2008. С. 123; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2008 года. М.: Росстат, 2008. С. 87; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2008 году. М.: Росстат, 2009. С. 7; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2009 года. М.: Росстат, 2009. С. 7.

В целом число организаций государственного сектора экономики уменьшилась за 2008 г. на 5,8%, но в первом полугодии 2008 г. выросло на 1,6%. В итоге по состоянию на середину 2009 г. оно примерно соответствовало аналогичному показателю годичной давности, т.е. на 1 июля 2008 г.

При этом наблюдалась разнонаправленная количественная динамика по отдельным субсекторам госсектора. Число государственных унитарных предприятий стабильно сокращалось: за 2008 г. – на 13,7%, за январь–июнь 2009 г. – на 4,8% (суммарно за полтора года – на 17,9%).

<sup>1</sup> На основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 в его состав включаются следующие хозяйствующие субъекты федерального и регионального уровней: (1) государственные унитарные предприятия на праве хозяйственного ведения и оперативного управления (казенные); (2) государственные учреждения; (3) хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности; (4) хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору.

В то же время число государственных учреждений после уменьшения в 2008 г. на 4% выросло в первом полугодии 2009 г. на 1,9%. Похожую траекторию показала динамика количества хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности. В 2008 г. оно уменьшилось на 7,7%, а в январе–июне 2009 г. выросло на 5,6%. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики, за 2008 г. уменьшилось в наибольшей степени по сравнению с прочими категориями хозяйствующих субъектов, входящих в госсектор, – почти на 22%, но в первом полугодии 2009 г. оно столь же радикально выросло (на 22,6%).

### 5.1.2. Среднесрочные приватизационные планы

Возвращаясь к утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2009 г. № 1805-р «Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на 2010 г. и основным направлениям приватизации федерального имущества на 2011 и 2012 гг.», можно отметить ряд существенных отличий от аналогичных документов нескольких предыдущих лет.

Прежде всего это касается обстановки финансово-экономического кризиса, в которой принималась очередная приватизационная программа.

Отсутствие ее появления в ставший традиционным период конца лета и последовавшие затем осенью неоднократные заявления российских официальных лиц о возможности расширения приватизационной программы на 2010 г. по сравнению с изначально планировавшимся вариантом, когда доходы бюджета от приватизации должны были составить 7,1 млрд руб.<sup>1</sup>, в условиях появления впервые с начала 2000-х гг. бюджетного дефицита свидетельствовали в пользу сценария вынужденного возврата к использованию приватизационных инструментов для пополнения бюджетной системы – подобно тому, как это происходило в 90-е гг.

Тем не менее, несмотря на амбициозные высказывания об инициировании новой волны приватизации и первоначальные оптимистические оценки (говорилось о возможности получения федеральным бюджетом от продажи государственного имущества в 2010 г. 100 млрд руб.), в итоге программа приватизации на 2010–2012 гг. не выглядит слишком радикальной.

Переходя к непосредственному содержанию данного документа, остановимся на следующих моментах.

Во-первых, в нем появилась ссылка на официальный правительственный документ, определяющий ориентиры развития на перспективу, – «Основные направления деятельности правительства Российской Федерации на период до 2012 г.», утвержденные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р<sup>2</sup>, где отмечено, что *до 2012 г. государственный сектор сократится, состав государственного имущества будет отвечать полномочиям и функциям государства и структурным изменениям в соответствующих секторах экономики, продолжится работа*

---

<sup>1</sup> Момот М. Большая распродажа // РБК. 2009. № 11. С. 46–51.

<sup>2</sup> «Основные направления деятельности правительства РФ на период до 2012 г.», в свою очередь, посвящены реализации первого этапа «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.».

*по сокращению перечня стратегических предприятий, не подлежащих приватизации, завершится процесс акционирования федеральных государственных унитарных предприятий, не являющихся необходимыми для осуществления публичных полномочий.*

Исходя из этого в 2010–2012 гг. будет продолжена работа по отмене утративших актуальность ограничений на приватизацию определенных видов федерального имущества, а также по сокращению количества стратегических предприятий и акционерных обществ в соответствии с решениями президента РФ. В отношении такого имущества и организаций будет определяться наиболее приемлемый и экономически обоснованный способ управления, включая их приватизацию.

Во-вторых, в числе задач государственной политики в сфере приватизации федерального имущества в 2010–2012 гг. наряду с традиционными<sup>1</sup> присутствует создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций для развития акционерных обществ.

Такая постановка вопроса означает ориентацию на более широкое применение механизма увеличения уставного капитала созданных в процессе приватизации ОАО, 25% акций и более которых находится в государственной или муниципальной собственности, при сохранении пороговых величин размера государственного пакета акций. Соответствующий порядок был определен еще в 2006 г. поправками в действующий закон о приватизации.

Примером реализации такой схемы может стать компания «Росгосстрах» (доля государства – 25%), которая Указом Президента РФ в сентябре 2009 г. исключена из перечня стратегических АО. В документе прямо указывается на возможность последующего принятия правительством РФ решения об увеличении уставного капитала этой компании, но лишь при обеспечении сохранения доли государства в размере не менее 13,1% голосов на общем собрании акционеров и с перспективой рассмотрения вопроса об использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении данным АО («золотой акции»).

В-третьих, в действующей приватизационной программе вновь, как и в аналогичных документах на 2007 и 2008 гг., появилось упоминание о наиболее крупных объектах федерального имущества, подлежащих приватизации. Крупными (бюджетообразующими) объектами приватизации в 2010 г. являются пакеты акций открытых акционер-

---

<sup>1</sup> Во всех ежегодных планах (программах) приватизации, утвержденных в последние годы, в качестве задач приватизационной политики назывались: (1) приватизация федерального имущества, не задействованного в обеспечении выполнения государственных функций и полномочий Российской Федерации; (2) формирование доходов федерального бюджета. Помимо этого, самостоятельными задачами значились (3) повышение темпов приватизации федерального имущества (до «Прогнозного плана (программы) приватизации на 2007 г.») и (4) обеспечение сокращения числа федеральных государственных унитарных предприятий (до «Прогнозного плана (программы) приватизации на 2009 г.», где говорилось уже о преобразовании федеральных государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества). В двух последних по времени принятия «Прогнозных планах (программах) приватизации» – на 2009 и 2010 гг. – в качестве новых задач приватизационной политики стали фигурировать (5) проведение структурных преобразований в соответствующих отраслях экономики и (6) создание интегрированных структур в стратегических отраслях экономики.

ных обществ (ОАО) «ТГК-5», «Росгосстрах», «Московский метрострой», «Искитимцемент» (Новосибирская область), «Тыретский солерудник» (Иркутская область)<sup>1</sup>.

Кроме того, в целях формирования дополнительных доходов федерального бюджета правительством РФ могут быть приняты отдельные решения о приватизации пакетов акций компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. Исходя из содержания документа, под таковыми следует понимать пакеты акций морских и речных портов, судоходных компаний и пароходств, включая акции ОАО «Современный коммерческий флот» (не более 25% минус 1 акция из находящихся в федеральной собственности акций), «Мурманский морской торговый порт», «Новороссийский морской торговый порт», «Аэропорт «Анапа» (Краснодарский край), «Аэропорт «Кольцово» (Екатеринбург), «Аэропорт «Толмачево» (Новосибирск)<sup>2</sup>.

Необходимым условием для этого является принятие президентом РФ решения о прекращении или снижении доли участия Российской Федерации в управлении акционерными обществами, включенными в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ.

Присутствие в числе потенциальных объектов приватизации аэропортов, морских и речных портов<sup>3</sup> находится в русле тенденций последних лет, когда стали обозначаться известные ограничения по включению в этот процесс объектов в традиционных отраслях материального производства (прежде всего в промышленности, где шло активное строительство интегрированных структур) и стали предприниматься попытки привлечь частный бизнес к развитию инфраструктуры. Достаточно упомянуть продажу полных пакетов акций (100%) аэропортов Сочи (2006 г.) и Тюмени (2007 г.), а также выделение в «Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества на 2007 г. и ее основных направлениях на 2007–2009 гг.» в качестве наиболее крупных объектов федерального имущества, предполагавшихся к приватизации, аэропортов Уфы и Салехарда.

Вместе с тем ранее существенным фактором, подогревавшим интерес российского бизнеса к инвестициям в аэропорты, были ожидания, связанные с выделением бюджетных средств на модернизацию и строительство этих объектов, прежде всего их аэродромной части. Очевидные перспективы более жестких бюджетных ограничений в

---

<sup>1</sup> В окончательном варианте программы приватизации на 2010 г. отсутствует ОАО «СГ-Транс», крупнейший российский железнодорожный перевозчик сжиженных газов. Аукцион по продаже его акций изначально планировалось провести в I квартале 2010 г., выручив около 8 млрд руб.

Приватизация «СГ-Транса» планировалась еще в 2006 г., однако тогда она не состоялась из-за того, что на значительную часть имущественного комплекса компании не были зарегистрированы права собственности. В конце 2007 г. РФФИ оценил принадлежащие государству 100% акций перевозчика в 14,8 млрд руб. Аналогично «СГ-Транс» ранее в план приватизации включался и «Московский метрострой».

<sup>2</sup> В качестве объектов возможной приватизации назывались также Туапсинский и Ванинский морские торговые порты, несколько пароходств (Мурманское, Северо-Западное, Волжское, Енисейское и Сахалинское), хотя непосредственно в самой программе приватизации они не упоминаются.

<sup>3</sup> Объектом приватизации в таких случаях выступает, как правило, здание аэровокзального комплекса или имущество по оказанию услуг операторами морских терминалов, поскольку объекты, необходимые для обеспечения движения воздушных и морских судов, управления ими и т.п., относятся к имуществу, не подлежащему приватизации, которое используют специализированные государственные организации (ФГУПы «Государственная корпорация по организации воздушного движения в РФ», «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», «Росморпорт», администрации морских портов, являющиеся учреждениями).

предстоящие годы могут существенно изменить эту мотивацию и усложнить для правительства поиск инвесторов. Другим стимулом к включению в программу приватизации морских и речных портов, вероятно, явился размер доли государства в капитале, который в очень многих случаях не достигает величины контрольного пакета.

В-четвертых, впервые за последние несколько лет с того момента, как после вступления в 2002 г. в силу действующего закона о приватизации правительство утверждало ежегодные прогнозные планы (программы) приватизации, в таком документе отсутствует поименный перечень федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), планируемых к приватизации.

В русле аналогичных документов нескольких предшествующих лет в нем указывается на то, что в 2010–2012 гг. будет осуществляться приватизация ФГУПов, не обеспечивающих выполнение государственных функций Российской Федерации. В 2010 г. планируется завершить приватизацию около 250 ФГУПов, в отношении которых приватизационные процедуры были начаты в 2009 г.

В случае принятия президентом РФ соответствующего решения в 2010 г. могут быть акционированы ФГУПы, исключаемые из перечня стратегических предприятий, в том числе как в рамках формирования вертикально-интегрированных структур в стратегических отраслях экономики, так и с последующим включением вновь образованных акционерных обществ в стратегический перечень.

Буквальное понимание данного аспекта дает основание предполагать, что в наступившем году процесс приватизации (де-факто, в основном акционирования) унитарных предприятий федеральной собственности в смысле расширения их круга застопорится, за исключением доведения до логического конца ранее начатых процедур.

Остальные же параметры приватизационной программы выглядят следующим образом.

В 2010–2012 гг. к продаже будут предложены пакеты акций акционерных обществ, созданных при акционировании федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2009 г., за исключением акционерных обществ, включенных в перечень стратегических акционерных обществ или участвующих в формировании интегрированных структур.

В 2010 г. будут предложены к продаже:

- пакеты акций, размер которых не превышает 50% уставного капитала соответствующих акционерных обществ, за исключением пакетов акций стратегических акционерных обществ или акционерных обществ, принимающих участие в формировании интегрированных структур;
- пакеты акций акционерных обществ строительного комплекса, агропромышленного комплекса, химической, нефтехимической и полиграфической промышленности, дорожного хозяйства, геологии, водного и воздушного транспорта, машиностроения и др. (за исключением стратегических акционерных обществ).

В 2010–2012 гг. продолжится работа по формированию на основе акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, интегрированных структур в стратегических отраслях экономики.

Всего же в одобренный правительством РФ прогнозный план приватизации на 2010 г. включены акции 449 АО, а также 56 объектов иного имущества государствен-

ной казны Российской Федерации, в том числе объекты недвижимого имущества, морские и речные суда.

Сопоставляя приведенные данные, характеризующие прогнозный план (программу) приватизации на 2010 г., с итогами реализации приватизационных программ в предыдущие годы (табл. 5), можно констатировать, что в целом количественно она весьма далека от максимальных величин, достигнутых в середине 2000-х гг.

Таблица 5

**Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2000–2008 гг.**

Год	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества, до 2004 г. – Минимущества РФ)	
	приватизировано ФГУПов <sup>1</sup> , ед.	продано пакетов акций АО, ед.
2000	2	320
2001	5	125 <sup>2</sup>
2002	102	112 <sup>2</sup>
2003	571 <sup>3</sup>	630
2004	525	596 <sup>4</sup>
2005	741	521 <sup>5</sup>
2006	...	356 <sup>6</sup>
2007	377	377
2008	213	209 <sup>7</sup>

<sup>1</sup> Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации.

<sup>2</sup> С учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году.

<sup>3</sup> Без учета ФГУПов, имущественные комплексы которых вошли в качестве вклада в уставный капитал ОАО «РЖД».

<sup>4</sup> Включая 31 пакет акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

<sup>5</sup> Без учета 273 пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в 2005 г. со сроком подведения итогов в 2006 г.

<sup>6</sup> Расчетная величина, исходя из данных Отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году».

<sup>7</sup> Включая пакеты акций 135 АО, продажи которых были объявлены в соответствии с «Прогнозным планом (программой) приватизации 2007 г.», но без учета 268 пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в 2008 г. со сроком подведения итогов в 2009 г.

*Источник:* www.mgi.ru; Материалы к заседанию правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2005 году». М., 2006; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008; Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Отчет о деятельности за 2008 год. М., 2009.

Федеральный бюджет должен получить от приватизации в 2010 г. 18 млрд руб. (из них 12 млрд руб. за счет крупных продаж так называемых бюджетобразующих активов), в 2011 г. – 6 млрд руб. и в 2012 г. – 5 млрд руб.

Объем доходов от продажи федерального имущества может оказаться большим в случае принятия правительством РФ решений о приватизации акций и иного имущества, имеющего высокую инвестиционную привлекательность.

В этой связи в заявлениях российских официальных лиц, последовавших в ноябре 2009 г. в контексте непосредственного утверждения приватизационной программы на 2010–2012 гг., совокупная величина доходов федерального бюджета от продажи государственного имущества в 2010 г. называлась в объеме, превышающем 70 млрд руб. Из

них 54–55 млрд руб. могут быть получены от продажи федеральных пакетов акций в 28 АО при исключении последних из перечня стратегических.

Что касается приватизационной программы завершившегося 2009 г., то, как и следовало ожидать, ее реализация столкнулась с резким сокращением платежеспособного спроса и ожиданиями инвесторов по снижению стоимости активов. Представители Росимущества отмечают рост их интереса только с конца лета – начала осени. Потенциальными инвесторами был проявлен интерес к проводившимся аукционам в 10% случаях, тогда как в предшествующие годы указанный коэффициент составлял около 30%.

По состоянию на конец ноября Росимуществом были приняты распоряжения об условиях приватизации 173 пакетов акций, опубликовано 158 информационных сообщений о продаже, подведены итоги около 100 торгов (при годовом плане по продаже акции 287 АО)<sup>1</sup>. К числу крупных сделок (более 100 млн руб.), проведенных в истекшем году, можно отнести реализацию на аукционе госпакетов акций ОАО «Тобольский речной порт» (25,5%, 188,456 млн руб., повторные торги, Тюменская область) и «Гипромясомолагропром» (100%, 188,380 млн руб., Санкт-Петербург), «Гидрометаллургический завод» (100%, 123,7 млн руб., Ставропольский край). Все эти сделки прошли при равенстве продажной и начальной цен<sup>2</sup>.

### 5.1.3. Влияние имущественного присутствия государства на структурную политику в отдельных отраслях и вопросы усиления его позиций в экономике

После весьма бурных и насыщенных событиями 2007–2008 гг., когда в процессах слияний и поглощений в качестве покупателей активов доминировали компании с долей государства в капитале, широким фронтом велось активное формирование интегрированных структур, были созданы 6 государственных корпораций (ГК)<sup>3</sup> и было ликвидировано РАО «ЕЭС России», эта сфера, как и вся российская экономика, оказалась под воздействием мирового финансово-экономического кризиса, и на первый план вышли специальные программы по оказанию экстренной поддержки со стороны государства ряду российских компаний и банков. Помимо вопроса об источнике финансирования таких программ (бюджетная система, внебюджетные фонды, средства Центробанка) и условий их предоставления с позиций влияния на состояние отношений собственности, важное значение имело то, будет государство действовать напрямую или через своих агентов (банки, институты развития).

Если брать период до обнародования «Программы антикризисных мер правительства РФ на 2009 г.» в Государственной Думе в начале апреля, то наибольший резонанс получили решения по увеличению уставных капиталов ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (на 60 млрд руб., ноябрь 2008 г.), «Российские железные

---

<sup>1</sup> Интервью заместителя руководителя Росимущества Э.Л. Адашкина // РИА Новости, [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru), 25.11.2009.

<sup>2</sup> [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru).

<sup>3</sup> Созданный на основе Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства формально имеет организационно-правовую форму фонда, но де-факто весьма близок к ранее появившимся государственным корпорациям, относясь, как и они, к некоммерческим организациям.

дороги» (на 41,5 млрд руб., декабрь 2008 г.), «Россельхозбанк» (на 45 млрд руб., февраль 2009 г.), «Росагролизинг» (на 25 млрд руб., февраль 2009 г.)<sup>1</sup>.

Содержание «Программы антикризисных мер правительства РФ на 2009 г.», а именно приоритет, отданный в ней субсидированию процентных ставок и государственным гарантиям по кредитам, дает основания осторожно предположить, что вероятность прямой имущественной экспансии государства, когда его доля в капитале тех или иных проблемных компаний будет расти за счет бюджетных средств, будет сведена к минимуму.

Вместе с тем в числе прочих мер по сохранению и повышению промышленного и технологического потенциала антикризисная программа предполагала направление значительного объема бюджетных средств на проведение докапитализации ведущих системообразующих компаний ОПК, в качестве примеров которой приведены выкуп государством дополнительной эмиссии акций ОАО «РСК «МиГ» на сумму 15,0 млрд руб., принятие соответствующих решений по ФГУП «ГКНПЦ им. М.В. Хруничева» на 8 млрд руб., ОАО «КАПО им. С.П. Горбунова» на 4,128 млрд руб., ОАО «ММП им. В.В. Чернышева» на 2,9 млрд руб., что находится в русле вышеупомянутых решений по увеличению уставных капиталов. В целом программой предусмотрено проведение дополнительной эмиссии акций и облигаций отдельных стратегических предприятий с их последующим выкупом уполномоченными организациями на сумму 52 млрд руб.

Помимо этого, отдельными пунктами выделены компенсация (в форме увеличения уставного капитала ОАО «РЖД») недополученных расходов ОАО «РЖД» в связи со снижением темпов индексации тарифов на железнодорожные перевозки на 2009 г. на 8% (против запланированных 14%) и перевозкой пассажиров, относящихся к ряду льготных категорий (совокупно 52,3 млрд руб.), увеличение уставного капитала Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (на 20 млрд руб.), беспроцентная ссуда ОАО «АвтоВАЗ» из средств, предусмотренных в федеральном бюджете на имущественный взнос в ГК «Ростехнологии» (25 млрд руб.)<sup>2</sup>, другой взнос в эту структуру (2 млрд руб.) заявлен как государственная поддержка авиакомпаний.

Новыми примерами расширения предпринимательской активности государства можно считать уже состоявшееся решение о формировании государственной лизинговой компании в транспортном комплексе на базе ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (все 100% голосующих акций принадлежат государству)<sup>3</sup>, уставный капитал которой был увеличен на 10 млрд руб., и анонсирование создания объединенной лизинговой компании для обеспечения угледобывающих организаций горно-транспортным оборудованием (в данном случае ее статус и степень участия государства пока не заявлены).

---

<sup>1</sup> Оценка антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики. Доклад ГУ–ВШЭ и МАЦ к X Международной научной конференции ГУ–ВШЭ по проблемам развития экономики и общества. Москва. 7–9 апреля 2009 г. М.: Издательский дом ГУ–ВШЭ, 2009.

<sup>2</sup> В конце 2009 г. Минпромторг утвердил Правила предоставления субсидий из федерального бюджета ГК «Ростехнологии» в виде имущественного взноса для оказания финансовой поддержки ОАО «АвтоВАЗ» путем предоставления беспроцентного займа для исполнения обязательств указанного ОАО перед поставщиками, посредниками, кредитными организациями и другими контрагентами с последующим увеличением доли ГК «Ростехнологии» в уставном капитале открытого акционерного общества «АвтоВАЗ».

<sup>3</sup> Преобразовано в 2006 г. из ЗАО «Лизинговая компания гражданской авиации».



Имеющиеся и анонсированные прецеденты докапитализации касаются в основном компаний, где государство является единственным акционером (например, Агентство по ипотечному жилищному кредитованию, «Российские железные дороги», Россельхозбанк, «Росагролизинг»), т.е. не оказывают непосредственного влияния на процесс слияний и поглощений. В принципе, то же самое можно сказать и о возможном выкупе дополнительной эмиссии акций отдельных стратегических предприятий ОПК, хотя в капитале некоторых из них присутствуют частные акционеры.

Однако при всей важности бюджетной политики для влияния на состояние имущественных отношений со стороны государства гораздо более весомую роль играли банки и институты развития, выступающие в качестве его агентов при оказании поддержки тем или иным компаниям.

В условиях отсутствия официально анонсированных планов дальнейшего комплексного расширения сферы государственного предпринимательства решающими факторами являлись масштаб и формат той государственной поддержки, которую они должны были получить, а также выбранные ими приоритеты при кредитовании реального сектора экономики и участии в операциях на фондовом рынке.

Наиболее актуальным был вопрос о том, какую политику в этом отношении будет проводить ГК «Внешэкономбанк» (ВЭБ), начавшая с осени 2008 г. рефинансирование внешней задолженности крупнейших российских частных компаний. В связи с тем что предоставленные им кредиты являлись краткосрочными (как правило, на год), в IV квартале 2009 г. встал вопрос о возврате предоставленных средств, а в противном случае – о непростоном выборе между предоставлением новых средств, реструктуризацией задолженности (де-факто пролонгацией срока, на который предоставлялись кредиты), инициированием процедур банкротства или получением прав собственности на заложенные активы. При этом с чисто формальной точки зрения нельзя будет говорить о явной национализации, поскольку в федеральной казне дополнительного имущества не появляется, а ВЭБ, являясь государственной корпорацией, относится к некоммерческим организациям.

Аналогичная дилемма имеется и у крупнейших банков с долей государства в капитале, получивших его финансовую поддержку. Например, компания «Мечел», в адрес которой со стороны российского правительства в июле 2008 г. были сделаны резкие заявления по поводу неуплаты налогов в полном объеме и использования практики трансфертного ценообразования, нарушила в 2008 г. и начале 2009 г. условия 78,9% кредитных договоров (по объему займов). В числе кредиторов «Мечела» были Газпромбанк (по кредиту в 1,5 млрд долл. заложено 35% акций угольных компаний «Якут-уголь» и «Южный Кузбасс»), ВТБ (по кредиту в 15 млрд руб. заложена часть активов «Южного Кузбасса» и Челябинского металлургического комбината) и Сбербанк (кредит на 3,3 млрд руб.)<sup>1</sup>. Последний также стал кредитором Объединенной химической компании «Уралхим», получив в залог по кредиту в 700 млн долл. контрольные пакеты акций ОАО «Азот» (г. Березники Пермского края) и ОАО «Кирово-Чепецкий химкомбинат» (Кировская область).

---

<sup>1</sup> Вараксин Д. Расстроил банки // Ведомости. 24 июня 2009 г. С. Б 02.

Возможный переход прав собственности на заложенные активы к ГК и крупнейшим банкам с долей государства в капитале со всей очевидностью означал бы начало нового этапа государственной имущественной экспансии.

Однако на практике, судя по всему, государство пойдет навстречу бизнесу, встав на хорошо знакомый по предшествующей практике путь реструктуризации задолженности. В первой половине октября 2009 г. наблюдательный совет ВЭБа пролонгировал на год кредиты, выданные для погашения внешнего долга компаниям «Газпромнефть», «Ситроникс», Evraz Group, «Русал», ГК «ПИК» и Altimo. Пролонгирование осуществлялось без пересмотра основных параметров сделок, ранее зафиксированных в кредитных договорах (включая размер залога), за исключением процентных ставок<sup>1</sup>.

В случае дальнейшей реализации данного подхода потенциал возможного расширения госсектора в большой мере останется нереализованным, но такая ситуация означает известную ревизию принципов финансовой ответственности, недопустимости мягких бюджетных ограничений в деятельности хозяйствующих субъектов, последовательности применения процедур несостоятельности (банкротства), которые с большим трудом и высокими издержками внедрялись в российскую экономику с начала 90-х гг.

Предварительная информация по итогам 2009 г. позволяет сделать осторожный вывод о том, что государство несколько менее активно проводило политику интеграции разрозненных активов, остающихся в его собственности, в холдинговые структуры. Косвенным признаком этого можно считать тот факт, что уточнения в перечень стратегических унитарных предприятий и акционерных обществ вносились менее интенсивно по сравнению с двумя предшествующими годами: 12 уточнений против 22 в 2008 г. и 42 в 2007 г. (для сравнения: по итогам 2004 г. было сделано 3 уточнения, в 2005 г. – 4, в 2006 г. – 12). Большинство их связано со строительством интегрированных структур, когда вначале предприятия и компании, подлежащие включению в них, исключаются из перечня, а позднее его пополняет вновь образованный холдинг. В итоге из перечня были исключены 22 унитарных предприятия и 16 ОАО, а включены 4 интегрированные структуры.

В число формируемых интегрированных структур входили ОАО «Оборонсервис» и ГК «Ростехнологии», в состав которых предусматривалось включить 440 унитарных предприятий и 43 акционерных общества. В связи с изданием российским правительством решений по их приватизации только в ноябре 2008 г. и включением этих организаций в соответствующую программу лишь в IV квартале 2008 г. завершение мероприятий по созданию указанных интегрированных структур было перенесено на 2009 г.

Также во исполнение принятых в 2008 г. решений завершен первый этап создания интегрированной компании ОАО «Головной центр по воспроизводству сельскохозяйственных животных» на базе Центральной станции искусственного осеменения сельскохозяйственных животных, в состав которой войдут 19 предприятий племенного животноводства, расположенных в основном в Поволжье, на Урале и в Сибири (Башкирия, Мордовия, Удмуртия, Екатеринбург, Тюмень, Алтай, Кемерово, Новосибирск, Красноярск, а также Краснодар).

Помимо их формирования в рамках данного направления имущественной политики государства в истекшем году можно отметить преобразование ОАО «Агентство по ре-

---

<sup>1</sup> Банк развития продлил кредиты на год // РБК daily. 9 октября 2009 г. № 185 (748). С. 2.

гулированию продовольственного рынка» в Объединенную зерновую компанию с внесением в ее уставный капитал в порядке оплаты размещаемых дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала пакетов акций 31 предприятия хлебопродуктов (мельничные и мукомольные заводы, элеваторы и т.п.), включая 17 пакетов контрольной величины.

Аналогичным образом в уставный капитал ранее созданной интегрированной структуры – ОАО «Концерн радиостроения «Вега» будут внесены федеральные пакеты акций 14 ОАО, включая 100% минус 1 акция 7 ОАО, преобразованных из числа существующих ФГУПов.

Начал рассматриваться вопрос о создании холдинга «Росгеология», уставный капитал которого должен формироваться за счет акционирования геологоразведочных предприятий, являющихся ФГУПами, и акций уже действующих сервисных АО (всего 49 предприятий)<sup>1</sup>.

Всего же в соответствии с принятыми решениями президента и правительства РФ осуществлялось формирование 30 вертикально интегрированных структур посредством внесения в их уставные капиталы акций 109 акционерных обществ и 216 федеральных государственных унитарных предприятий. В настоящее время уже завершено формирование более 20 вертикально интегрированных структур<sup>2</sup>.

В прошедшем 2009 г. со всей очевидностью выявилась непоследовательность политики государства в отношении государственных корпораций (ГК), создание которых стало одним из новых направлений в его имущественной и структурной политике в предыдущие два года.

С одной стороны, еще в самом начале 2009 г. активно рассматривались обширные планы создания новых ГК и расширения сферы деятельности уже действовавших. Так, в управление новой ГК «Российское финансовое агентство» (РФА) должны были перейти от Центробанка средства Фонда национального благосостояния (ФНБ) и Резервного фонда, от ВЭБа – пенсионные накопления, а также внешний и внутренний долг страны<sup>3</sup>. Как потенциально возможные варианты рассматривались консолидация активов связи на базе ВЭБа и объединение под крылом «Рособоронэкспорта» 11 авиаперевозчиков в компании «Росавиа»<sup>4</sup>. В последнем случае ситуация изменилась в начале 2010 г.: консолидация должна осуществляться под эгидой «Аэрофлота», однако с точки зрения общей государственной политики это не новая тенденция, а лишь техническая корректировка.

Были приняты решения о передаче ГК «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса государства в дополнение к большому массиву федерального имущества, переданного в 2008 г., пакетов акций еще 3 АО, включая 18,83% акций ОАО «АвтоВАЗ», бывших до того в хозяйственном ведении ФГУП «Рособоронэкспорт», а также о возложении на эту корпорацию функции заказчика по строительству 12 федеральных цен-

---

<sup>1</sup> Корытина Е. Государство пошло в разведку // РБК daily. 2 октября 2009 г. С. 5; Корытина Е. Сечин помог геологам // РБК daily. 15 октября 2009 г. С. 5.

<sup>2</sup> Стенограмма выступления руководителя Росимущества Ю.А. Петрова перед депутатами Государственной Думы в рамках «правительственного часа» 24 февраля 2010 г. [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru)

<sup>3</sup> Зиненко И. Новая госкорпорация будет контролировать все финансовые активы государства. // 13.01.09. – <http://www.rb.ru>.

<sup>4</sup> Хазбиев А. Непрстойное предложение // Эксперт. 2009. № 11. С. 26–27.

тров высоких медицинских технологий, сооружаемых в рамках соответствующего национального проекта. При этом ГК «Ростехнологии» в качестве имущественного вклада РФ должны были получить бюджетные ассигнования из федерального бюджета за счет соответствующего уменьшения объема бюджетных ассигнований, предусмотренных Министерству здравоохранения и социального развития РФ на строительство этих центров, а в дальнейшем – предоставлены субсидии для осуществления мероприятий, связанных с завершением их строительства и вводом в эксплуатацию. В свете вышесказанного достаточно логично выглядит другая инициатива «Ростехнологий» по выходу на фармацевтический рынок – путем создания холдинга, объединяющего госпакеты акций 35 предприятий.

Летом 2009 г. был принят закон о создании государственной компании «Российские автомобильные дороги» («Автодор») – общенационального оператора федеральной дорожной сети, а Гражданский кодекс РФ и Закон о некоммерческих организациях были дополнены еще одной организационно-правовой формой, ориентированной на использование федерального имущества, – это государственная компания.

«Автодор» призван оказывать государственные услуги и выполнять иные полномочия в сфере дорожного хозяйства с использованием федерального имущества на основе доверительного управления. В доверительное управление госкомпании должны быть переданы находящиеся в федеральной собственности автомобильные дороги общего пользования федерального значения, используемые на платной основе, или автомобильные дороги общего пользования федерального значения, содержащие платные участки.

Такой формат предполагаемой деятельности неизбежно вызывает массу вопросов – начиная от целесообразности самого введения новой организационно-правовой формы и явного акцента на коммерциализацию общественных благ, заканчивая вытекающими отсюда очевидными ограничениями в использовании термина «государственная компания» в лексике экономико-политического характера.

Между тем по своему статусу государственная компания «Российские автомобильные дороги», относясь к некоммерческим организациям, весьма близка к ранее созданным ГК. Единственным значимым отличием является применение правовой конструкции доверительного управления, которая так и не получила сколько-нибудь заметного распространения при использовании в отношении других видов федерального имущества (например, пакетов акций).

С другой стороны, постепенно нараставшая с момента их создания волна критики в адрес ГК привела к тому, что в разработанной к лету по заданию президента РФ «Концепции развития законодательства о юридических лицах» содержались предложения по изменению правовой формы всех существующих госкорпораций, отказ от возможностей их создания в дальнейшем, а также – отмена целого ряда «особых» положений законодательства, наделяющих госкорпорации «особыми» правами.

А в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в ноябре 2009 г. прямо указывалось на то, что в перспективе все госкорпорации должны быть преобразованы в акционерные общества под контролем государства, а те из них, которые имеют четкие временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы. Таковыми, как известно, являются «Олимпстрой» и Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Перспективы преобразования «Росатома» и

Агентства по страхованию вкладов (АСВ) будут зависеть, по оценке помощника президента РФ А. Дворковича, от долгосрочных результатов их деятельности. Соответственно наиболее вероятными кандидатами на акционирование являются ВЭБ, «Роснано» и «Ростехнологии»<sup>1</sup>. Вместе с тем конкретные сроки преобразования госкорпораций отсутствуют. Не вполне ясно также, относится ли новое видение статуса ГК к «Автодору» и Федеральному фонду содействия развитию жилищного строительства.

Первым шагом на этом пути может стать акционирование авиакомпаний, ранее переданных ГК «Ростехнологии» и имеющих статус унитарного предприятия, с последующей передачей «Аэрофлоту», о чем было объявлено в феврале 2010 г. Речь идет о ГТК «Россия», «Кавминводоавиа», «Оренбургские авиалинии», а также о «Саратовских авиалиниях», «Владивосток Авиа» и «Сахалинских авиатрассах», где ГК «Ростехнологии» получила федеральные пакеты акций. Таким образом, планы «Ростехнологий» по созданию новой объединенной авиакомпании «Росавиа»<sup>2</sup>, сопоставимой по объему перевозок с «Аэрофлотом», не получили практического воплощения. Возможно, в обмен на указанные активы «Ростехнологии» получают долю в его капитале.

Последствия финансово-экономического кризиса привели к явному ограничению возможностей для подавляющего большинства компаний с участием государства в капитале действовать на рынке корпоративного контроля столь же активно, как и в 2004–2007 гг., даже с учетом получения поддержки от государства в рамках антикризисных мер.

Возникновение данной тенденции вполне можно отнести уже к 2008 г., когда при общем объеме рынка слияний и поглощений в России в 120 млрд долл. в числе крупнейших сделок не оказалось ни одной, где покупателем выступила компания с долей государства в капитале. В отраслевом разрезе можно упомянуть машиностроение, где стоит отметить приобретение Объединенной авиастроительной корпорацией (ОАК) 49,4% акций научно-производственной корпорации «Иркут» (крупнейший экспортер военной и гражданской авиатехники) за 420 млн долл. и покупка всего капитала «Криогенмаша» и 85% «Химмаша» (в совокупности за 290 млн долл.) Газпромбанком, который также стал обладателем 8,3% акций «Национальных телекоммуникаций» за 128 млн долл. С определенной натяжкой сюда можно отнести еще две сделки, относящиеся к компаниям с участием государства, но имеющие большую специфику, связанную с внешними рынками капиталов. «Газпромнефть» приобрела контрольный пакет Naftna Industrija Srbije (NIS) за 560 млн долл., а «Газпром» должен был получить 49% ЗАО «Геросгаз», владеющего 2,93% акций самого «Газпрома», от немецкой компании E.ON AG, которая приобрела 25% минус 1 акция «Севернефтегазпрома»<sup>3</sup>.

В 2009 г. наиболее «горячей» отраслью в этом контексте была связь. В начале года обсуждалась возможность приобретения ГК «ВЭБ» у инвестиционного банка «КИТ Финанс»<sup>4</sup> 40% акций «Ростелекома», а у АФК «Система» – 25% плюс 1 акция телекоммуникационного холдинга «Связьинвест», где на протяжении многих лет стоял вопрос

<sup>1</sup> www.prime-tass.ru, 12 ноября 2009 г.

<sup>2</sup> Изначально предполагалось участие в «Росавиа» и авиакомпании «Атлант-Союз», контролируемой столичными властями.

<sup>3</sup> Обзор рынка слияний и поглощений в 2008 году // Ernst I Yong. 2009. С. 8, 22, 24, 32.

<sup>4</sup> 90% его капитала с осени 2008 г. принадлежат ОАО «РЖД» и «АЛРОСА».

о продаже федерального пакета акций контрольной величины (75% минус 1 акция), который мог быть получен госкорпорацией прямо от государства.

АФК «Система», являясь уже третьим крупнейшим частным акционером компании с момента скандальной реализации государством блокирующего пакета акций в 1997 г.<sup>1</sup>, еще в конце 2008 г. предложила правительству выкупить ее пакет акций холдинга за 1,9 млрд долл. Однако такая сумма почти в 2,8 раза превысила величину стоимости актива по результатам оценки, проведенной весной 2009 г. компанией Ernst & Young, что стимулировало намерения «Системы» докупить, исходя из этой оценки, у государства еще 25% акций и довести свою долю в «Связьинвесте» до контрольного пакета. Однако вскоре АФК «Система» предложила государству сделку противоположного характера, заключающуюся в обмене блокпакета акций «Связьинвеста» на списание с дочернего предприятия «Системы» – компании «Комстар-ОТС» долга перед Сбербанком (26 млрд руб.) и доли «Связьинвеста» в МГТС (28% голосующих акций), где «Система» уже владеет контрольным пакетом. Разумеется, при неудачной попытке обмена активами с государством «Система» может сохранить свой пакет в «Связьинвесте» в расчете на возможность выгодной продажи после окончания кризиса<sup>2</sup>.

А сам «Связьинвест» стал рассматривать возможность слияния с одним из общероссийских операторов мобильной связи. В ходе выступления в Ассоциации европейского бизнеса в конце июня 2009 г. министр связи и массовых коммуникаций РФ И. Щеголев заявил, что одной из целей реорганизации холдинга является его вхождение в четверку крупнейших сотовых операторов России, что может быть достигнуто не только посредством получения контроля в одном из операторов «большой тройки» (например, в «Мегафоне»), но и через объединение своих сотовых активов с региональными сотовыми операторами, не входящими в нее, или с одной из крупных компаний второго эшелона (Tele2, СМАРТС, «Мотив», «Скай Линк»)<sup>3</sup>.

Так и не состоялось объединение крупнейших частных российских компаний металлургии и горнодобывающей отрасли («Норильский никель», «Русал» и «Металлоинвест») при участии ГК «Ростехнологии», информация о котором появилась в конце 2008 г.<sup>4</sup>

Закономерным в условиях кризиса является вопрос о том, как они повлияли на присутствие государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг). Мониторинг, проводимый Росстатом, частично подтверждает мнение о возрастании удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности (табл. 6).

Однако, как следует из табл. 6, по большинству показателей доля государственного сектора в 2008 г. и 1-м полугодии 2009 г., как и на протяжении всех 2000-х гг., оставалась незначительной, не превышая 10–15%. Чуть более весомой она была по инвестициям (15–20% – без учета субъектов малого предпринимательства) и занятости (24–

---

<sup>1</sup> Тогда 25% и 1 акция «Связьинвеста» были приобретены консорциумом Mustcom Дж. Сороса и В. Потанина за 1,87 млрд долл. в ожидании дальнейшей приватизации компании. В 2004 г. этот пакет был продан консорциуму Access Industries Л. Блаватника и его партнера В. Вексельберга за 625 млн долл., а в 2006 г. его приобрела за вдвое большую цену «АФК Система», оформив покупку на свою дочернюю компанию – оператора «Комстар-ОТС».

<sup>2</sup> Ключкин А. К лесу задом. www.lenta.ru, 14.05.2009.

<sup>3</sup> Бурсак А. «Связьинвест» думает об альянсе // РБК daily. 24 июня 2009 г. № 108 (671). С. 10.

<sup>4</sup> Обзор рынка слияний и поглощений в 2008 году // Ernst & Young. 2009. С. 17.

25%), но по-настоящему значимыми исключениями являлись только транспортные перевозки (более 60–90% в зависимости от показателя) и внутренние затраты на исследования и разработки (более 70%).

При всем этом официальная статистика отметила существенное повышение удельного веса государственного сектора в 2008–2009 гг. по сравнению с 2006–2007 гг. в добыче полезных ископаемых (прежде всего топливно-энергетических), в обрабатывающих производствах, по услугам связи, внутренним затратам на исследования и разработки и инвестициям в основной капитал<sup>1</sup>. В результате в первом полугодии 2009 г. доля государственного сектора в добыче топливно-энергетических полезных ископаемых, ранее заметно уступавшая показателю вклада госсектора в добычу полезных ископаемых в целом, превысила величину этого показателя.

*Таблица 6*  
**Доля государственного сектора по отдельным показателям в 2006–2009 гг., %**

Показатель	2006	2007	2008	1-е полугодие 2009 г.
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	6,0	12,8	13,5	13,8
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	3,9	11,8	13,2	14,3
- обрабатывающие производства	8,2	8,4	8,5	9,3
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	10,7	11,4	13,0	10,5
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	4,4	4,0	3,6	3,3
Пассажирооборот организаций транспорта*	68,5	65,9	63,9**	64,9
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	67,2	72,9	71,1**	72,4
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	93,9	94,6	94,3**	92,6
Услуги связи***	9,8	9,8	9,9	11,6
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	70,4	72,4	72,6	75,4
Объем платных услуг, оказанных населению	17,2	16,4	16,3	16,1
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования****	18,1/14,4	19,5/15,0	21,5/15,9	18,1/13,6
Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	10,2	10,2	9,8	10,1
Среднесписочная численность работников	26,0	24,9	24,0	24,2

\* Без организаций городского электрического пассажирского транспорта.

\*\* Данные за январь – сентябрь 2008 г.

\*\*\* Выручка нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

\*\*\*\* В числителе – без учета субъектов малого предпринимательства.

*Источник:* О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2005 году. М.: Росстат, 2006. С. 8, 85, 92–93, 94, 103, 137, 139, 146–147, 167; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2006 году. М.: Росстат, 2007. С. 8, 82, 89–90, 91, 100, 134, 136, 143–144, 164; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 году. М.: Росстат, 2008. С. 9, 42, 90–91, 92, 103, 134, 136, 143–144, 164; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2008 году. М.: Росстат, 2009. С. 13, 43, 45–46, 47, 53, 61–63, 67–68, 88; О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2009 года. М.: Росстат, 2008. С. 13, 42, 44–45, 46, 49, 52–54, 58–59, 79.

<sup>1</sup> Впрочем, для последнего показателя итоги первого полугодия 2009 г. не подтвердили указанную тенденцию.

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2008 г. и 1-го полугодия 2009 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, кальцинированная сода). В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи поваренной соли, производства этилового спирта из пищевого сырья, железнодорожных шпал широкой колеи, некоторых видов продукции машиностроения (магистральные грузовые вагоны, тракторные сеялки, радиоприемные устройства), всех видов платных услуг, где доля госсектора все равно не превышала половину.

При всем этом необходимо иметь в виду, что данные Росстата, базирующиеся на определении государственного сектора, содержащемся в Постановлении Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в действующей редакции указанного документа, принятой Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 939), далеко не полностью отражают реальный удельный вес государственного сектора в российской экономике<sup>1</sup>.

#### 5.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2009 гг.

Поразивший с осени 2008 г. российскую экономику кризис естественным образом повлек за собой сокращение поступлений в бюджетную систему в 2009 г. практически по всем статьям. Не стали исключением и доходы, являющиеся следствием реализации государства своей имущественной политики.

Напомним, что все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две части в зависимости от характера и их источников. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновлены ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим и физическим лицам после его продажи, в том числе в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Ниже (табл. 7 и 8) представлены данные о доходах, содержащиеся (за небольшими исключениями) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2008 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде материальных объектов<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. Вып. 29. М.: ИЭПП, 2008. С. 485–490. Дополнительным фактором, снижающим достоверность данных, фиксируемых в официальной статистической отчетности, является появление нескольких государственных корпораций и наделение их активами.

<sup>2</sup> За пределами рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные, биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (в 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в



Таблица 7

**Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2009 гг., млн руб.**

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2009 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2009 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3 <sup>1</sup>
2001	29241,9	6478,0	3916,7 <sup>2</sup>	5015,7 <sup>3</sup>	209,6 <sup>4</sup>	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,8
2003	41261,1	12395,8		10276,8 <sup>5</sup>	2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1 <sup>6</sup>	12374,5 <sup>7</sup>	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 <sup>8</sup>	14521,2 <sup>8</sup>	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 <sup>8</sup>	16809,9 <sup>9</sup>	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 <sup>8</sup>	18195,2 <sup>9</sup>	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8	1 14587,7 <sup>9</sup>	2480,3	–
2009	31849,3	10114,2	6470,5	1 13507,3	1757,3	–

<sup>1</sup> По данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2000 г. отдельной строкой не выделялись, указывалась сумма платежей от государственных предприятий (9887,1 млн руб.) (без конкретных составляющих).

<sup>2</sup> Сумма арендной платы (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков.

<sup>3</sup> Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) архивными учреждениями, (iiiiiii) Министерством обороны РФ, (iiiii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности.

<sup>4</sup> По данным Минимущества РФ, в законе об исполнении федерального бюджета за 2001 г. отдельной строкой не выделялись, величина совпала с величиной прочих доходов в платежах от государственных и муниципальных организаций.

<sup>5</sup> Общая величина доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности (без выделения арендной платы за землю).

уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог и прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности РФ)), а также от разрешенных видов деятельности организаций, зачисляемые в федеральный бюджет, поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней.

<sup>6</sup> Сумма арендной платы (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю.

<sup>7</sup> Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) государственными архивными учреждениями, (iiiiii) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (iiiii) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности.

<sup>8</sup> Арендная плата после разграничения государственной собственности на землю и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (для 2008–2009 гг. – за исключением земельных участков федеральных автономных учреждений).

<sup>9</sup> Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов: переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) учреждениями федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (iiiii) государственным учреждениями культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов<sup>1</sup> (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись<sup>2</sup>).

*Источник:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2008 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2010 года, [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru); расчеты авторов.

Переходя к анализу предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2009 г. в части возобновляемых источников, необходимо отметить прежде всего очень значительное падение доходов, являющихся прямыми производными от результатов текущей хозяйственной деятельности (дивидендов и перечисление части прибыли унитарных предприятий).

Особенно резко, в 5,3 раза по сравнению с 2008 г., сократилась величина дивидендов по федеральным пакетам акций, которая оказалась сопоставимой с уровнем 2002 г. (чуть более 10 млрд руб.)<sup>3</sup>, не говоря уже об ориентирах, намечавшихся в 2008 г.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> В 2008–2009 гг. ФГУПы как источник доходов от сдачи в аренду находящегося в их хозяйственном ведении имущества не упоминаются, а сдача в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений, исключает имущество федеральных автономных учреждений.

<sup>2</sup> По данным Минимущества РФ, доходы от использования федерального имущества, находящегося за рубежом (помимо доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро»), составили 315 млн руб. в 1999 г. и 440 млн руб. в 2000 г. В дальнейшем основную роль в организации коммерческого использования федеральной недвижимости за рубежом стало играть ФГУП «Предприятие по управлению собственностью за рубежом».

<sup>3</sup> При этом необходимо иметь в виду, что в 2002 г. помимо дивидендов по акциям российских АО внутри страны федеральный бюджет получил около 13,4 млрд руб. в качестве доходов на долю российского участника в СП «Вьетсовпетро». Однако после полного завершения мероприятий по развитию ОАО «Зарубежнефть», в уставный капитал которого в 2007 г. наряду с пакетами акций 2 акционерных обществ, являющихся научно-исследовательскими институтами, была внесена доля российского участника совместного предприятия «Вьетсовпетро» в размере 50%, федеральный бюджет перестал получать доходы из этого источника, который в 2008–2009 гг. вообще отсутствует в структуре доходов из возобновляемых источников.

<sup>4</sup> См. Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы. Вып. 30. М.: ИЭПП, 2009.

В этой связи Росимущество вело активную работу по взысканию задолженности с акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ и уклоняющихся от обязательств по перечислению в федеральный бюджет дивидендов или перечисливших их в неполном объеме за 2006–2008 гг.<sup>1</sup>

По состоянию на конец лета 2009 г. агентство направило 20 исков в отношении наиболее крупных должников, совокупная сумма задолженности которых перед государством составляет около 60 млн руб. Некоторые из них, желая избежать судебного разбирательства, которое повлечет за собой взыскание не только невыплаченных дивидендов, но и процентов по ним, сразу погасили свой долг или выразили готовность его погасить. В отношении других оставшихся должников юристами Росимущества готовились иски для передачи в суд. Однако суммарная величина задолженности (несколько сотен миллионов рублей) явно не позволяет говорить о том, что общая ситуация с поступлениями дивидендов в федеральный бюджет могла коренным образом измениться в лучшую сторону даже в случае быстрой и полной ликвидации этой задолженности.

Существенно меньшую чувствительность к кризису продемонстрировали перечисления части прибыли ФГУПов. Они сократились примерно на 30%, а их абсолютная величина (1,75 млрд руб.) почти вдвое превосходила показатель 2002 г., хотя и уступала размеру перечислений во все последующие годы.

На этом фоне относительно благополучно смотрелась ситуация с доходами от аренды, когда государство является получателем арендной платы (за пользование недвижимостью и земельными участками), не будучи вовлеченным в организацию бизнес-процессов компаний-арендаторов, взаимоотношения с которыми определяются на основании договоров, заключаемых, как правило, на определенный срок по заранее оговоренным ставкам. Поступления от сдачи в аренду федерального имущества (13,5 млрд руб.) сократились всего на 7,4%, откатившись на уровень 2003–2004 гг. В то же самое время доходы от аренды земли не только не сократились, но и выросли в 2009 г. на 7%, достигнув абсолютного максимума с начала 2000-х гг.

В результате произошла определенная реконфигурация структуры доходов федерального бюджета из возобновляемых источников. Наиболее весомой статьёй стали доходы от сдачи в аренду федерального имущества (42,4% против 19,1% в 2008 г.). Значимой, несмотря на резкое падение, осталась роль дивидендов (31,8%), хотя в 2007–2008 гг. они составляли более половины всех поступлений из анализируемых источников. Существенно возрос удельный вес доходов от аренды земли (20,3% по сравнению с 5–8% всех доходов из возобновляемых источников в 2006–2008 гг.), а значение вклада прибыли, перечисленной ФГУПами (5,5%), приблизилось к максимально отмеченной в 2000-е гг. величине 2003 г. (5,8%).

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (*табл. 8*), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. – еще и земельных участков<sup>2</sup>) стали относиться к источникам финансирования его дефицита.

---

<sup>1</sup> www.rosim.ru, 24.08.2009.

<sup>2</sup> В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Почти в 3,5 раза сократились поступления от продажи акций, более чем втрое – от продажи различного имущества. И если поступления из последнего источника по абсолютной величине (более 1,4 млрд руб.) оказались вполне сопоставимы с показателями 2004 и 2006 гг., превосходя в полтора раза уровень 2005 г., то поступления от продажи акций (менее 2 млрд руб.) достигли абсолютного минимума за все 2000-е гг. В отличие от 2008 г., когда поступления от продажи земельных участков выросли примерно на 1/4, в 2009 г. они сократились, хотя и незначительно (на 4%), составив 1,15 млрд руб.

Однако этот источник – поступления от продажи земельных участков – по-прежнему являлся наименее весомым (около 1/4 всех доходов из невозобновляемых источников, примерно на уровне 2006 г.) по сравнению с поступлениями от продажи акций (43%) и различного имущества (31,7%). Вместе с тем поступления от продажи акций впервые за 2000-е гг. составили менее половины всех таких доходов, сократился по сравнению с 2008 г. и удельный вес поступлений от продажи различного имущества.

Таблица 8

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники) в 2000–2009 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2009 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2009 гг.)#	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 <sup>1</sup>
2001	10307,9	9583,9	119,6 <sup>2</sup>	217,5+ 386,5+0,4 (НМА) <sup>3</sup>
2002	10448,9	8255,9 <sup>4</sup>	1967,0 <sup>5</sup>	226,0 <sup>6</sup>
2003	94077,6	89758,6	3992,3 <sup>7</sup>	316,2+10,5 <sup>8</sup>
2004	70548,1	65726,9	3259,3 <sup>9</sup>	197,3+1364,6+0,04 (НМА) <sup>10</sup>
2005	41254,2	34987,6	5285,7 <sup>11</sup>	980,9 <sup>12</sup>
2006	24726,4	17567,9	5874,2 <sup>11</sup>	1284,3 <sup>13</sup>
2007	25429,4	19274,3	959,6 <sup>14</sup>	5195,5 <sup>15</sup>
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 <sup>16</sup>	4498,2+0,025 (НМА) <sup>17</sup>
2009	4544,1	1952,9	1152,5 <sup>16</sup>	1438,7 <sup>17</sup>

# Относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, сумма в 29,6 млн руб. за 2008 г. (по данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.) отнесена к доходам федерального бюджета, но в законе об исполнении федерального бюджета за 2008 г. она отсутствует.

<sup>1</sup> Поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

<sup>2</sup> Доходы от продажи земельных участков и прав аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности (с выделением тех, на которых расположены приватизированные предприятия), относимые к доходам федерального бюджета.

<sup>3</sup> Сумма поступлений от (1) продажи имущества, которое находится в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, а также (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

<sup>4</sup> Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

<sup>5</sup> Доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета.

<sup>6</sup> Поступления от продажи имущества, которое находится в государственной собственности (включая 1,5 млн руб. от продажи имущества, находящегося в собственности субъектов РФ), относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

<sup>7</sup> Включает поступления: (1) от продажи земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

<sup>8</sup> Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета.

<sup>9</sup> Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, зачисляемые в федеральный бюджет, (2) от продажи иных земельных участков, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, (3) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, а также от продажи права на заключение договоров их аренды, зачисляемые в федеральный бюджет, относимые к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета.

<sup>10</sup> Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iiii) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

<sup>11</sup> Включает поступления: (1) от продажи земельных участков до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находившиеся до отчуждения в федеральной собственности, (2) от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, зачисляемые в федеральный бюджет, (3) от продажи иных земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и не предназначенных для жилищного строительства (последнее уточнение касается только 2006 г.), относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

<sup>12</sup> Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

<sup>13</sup> Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

<sup>14</sup> Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

<sup>15</sup> Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия находящегося в распоряжении федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

<sup>16</sup> Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных учреждений), относимые к доходам федерального бюджета.

<sup>17</sup> Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины, доходов от реализации специального сырья и делящихся материалов), включают доходы (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных)<sup>1</sup>, (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия находящегося в распоряжении федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (только 2008 г.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 годы)», (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

*Источник:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2008 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2010 г., [www.goskazna.ru](http://www.goskazna.ru); расчеты авторов.

В 2009 г. продолжилось начавшееся годом ранее резкое падение доходов федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников.

2009 г. ознаменовался более чем двукратным падением совокупного объема доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества (табл. 9). Их абсолютная величина (36,4 млрд руб.) по сравнению с 2008 г. сократилась более чем вдвое, оказавшись минимальной за все 2000-е гг. Тем не менее можно констатировать, что эта величина превысила ориентир, озвученный на рабочей встрече председателя правительства РФ с руководителем Росимущества Ю.А. Петровым в середине июля 2009 г., когда последний выразил уверенность в том, что Росимущество в 2009 г. перечислит в бюджет около 20 млрд руб.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Также без доходов от реализации имущества ФГУПов.

<sup>2</sup> [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru), 16.07.2009. Однако при этом необходимо иметь в виду, что Росимущество администрирует поступление далеко не всех доходов, связанных с использованием государственного имущества и его приватизацией.

Таблица 9

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера  
из различных источников в 2000–2009 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,4	100,0	4544,1	12,5	31849,3	87,5

*Источник:* законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2008 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2010 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.

В 2009 г. получила дальнейшее развитие тенденция возрастания удельного веса возобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества. Доля доходов от использования государственного имущества составила 87,5%, что является максимальной величиной за 2000-е гг. Соответственно доля доходов от приватизации и продажи имущества была минимальной – 12,5%.

И если в 2008 г. доходы от использования государственного имущества сыграли роль определенного буфера, не опустившись ниже уровня 2006 г., то в 2009 г. они превышали лишь аналогичные показатели за 2000–2001 гг., когда только разворачивалась работа по реализации «Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ» 1999 г., а доходы от приватизации и продажи различного имущества и вовсе оказались минимальными за все 2000-е гг.

#### 5.1.5. Изменения в нормативно-правовой базе, регулирующей функционирование государственного сектора

2009 г. ознаменовался внесением целого ряда важных новаций в нормативно-правовую базу, касающуюся деятельности унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства. Несомненно, они способны оказать серьезное влияние на имущественную политику государства в ближайшие годы.

Прежде всего необходимо отметить Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1188.

Документ предписывает федеральным органам исполнительной власти, за исключением Управления делами Президента РФ, в 3-месячный срок представить в установленном порядке проекты актов об уточнении перечней федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), находящихся в их ведении.

Росимуществу же поручено обеспечить до 1 июля 2010 г. в отношении ФГУПов, не включенных в эти перечни, проведение в установленном порядке мероприятий по реорганизации, ликвидации либо включению их в прогнозный план (программу) приватизации и осуществлять права собственника в их отношении до завершения соответствующих мероприятий.

Указанным постановлением внесен целый ряд изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, регулирующие функционирование унитарных предприятий федеральной собственности.

К наиболее существенным из них можно отнести следующие.

Изменения к Постановлению Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» распространили на федеральные органы исполнительной власти весь круг реализуемых ими полномочий по отношению к находящимся в их ведении предприятиям, включенным в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества.

Ранее эти полномочия действовали в отношении только тех предприятий, которые преобразуются в АО с внесением акций в уставный капитал других акционерных обществ или с их сохранением в федеральной собственности.

Кроме того, в этот круг полномочий включено обеспечение подготовки предприятиями документов, необходимых для принятия решений об условиях приватизации и представления их в Росимущество, которое получило право:

- запрашивать у предприятий документы, которые они обязаны хранить в соответствии с законом об унитарных предприятиях 2002 г., а в отношении предприятий, включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, – также документы, необходимые для принятия решений об условиях приватизации, а также устанавливать сроки их представления;
  - предъявлять в суд иски о признании недействительными сделок, совершенных предприятиями в нарушение установленного порядка;
- проводить в пределах своей компетенции проверки использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении предприятий, назначать и проводить документальные и иные проверки, в том числе организовывать проведение ревизий и принимать решения о проведении аудиторских проверок предприятий, в том числе включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, в целях определения эффективного использования и сохранности федерального имущества.

Перечень оснований для расторжения трудового договора с руководителем федерального государственного унитарного предприятия по Постановлению Правительства РФ от 16 марта 2000 г. № 234 дополнен непредставлением или несвоевременным представлением, представлением недостоверных (искаженных) и (или) неполных сведений (информации), которые ему необходимо, в Росимущество и (или) в федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится предприятие.

Росимущество также получило возможность включать своих представителей с правом решающего голоса в состав комиссии при проведении конкурса на замещение должности руководителя предприятия и его аттестации.

Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»), утвержденное Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2008 г. № 738, претерпело следующие изменения.



Ранее осуществление Росимуществом права государства как акционера дифференцировалось исходя из классификации всех ОАО с федеральной долей в капитале на три категории:

- в акционерных обществах, входящих в специальный перечень<sup>1</sup>, – по согласованию с федеральным министерством либо федеральным органом исполнительной власти, наделенным полномочиями по управлению государственным имуществом, руководство деятельностью которого осуществляет президент РФ или правительство РФ;
- в акционерных обществах, входящих в перечень стратегических акционерных обществ, утверждаемый президентом РФ (далее – стратегический перечень)<sup>2</sup>, за исключением акционерных обществ, входящих в специальный перечень, – на основании предложений федерального агентства, находящегося в ведении федерального министерства, либо федерального органа;
- в иных акционерных обществах – самостоятельно, а в случае представления в установленном порядке федеральным агентством или органом как акционером предложений по вопросам определения позиции акционера – с учетом указанных предложений.

Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 978 категория стратегических АО была упразднена, осталась категория акционерных обществ, входящих в специальный перечень, с указанием того, что в иных акционерных обществах Росимущество осуществляет права акционера на основании предложений федерального агентства, находящегося в ведении федерального министерства, либо федерального органа.

При этом дополнительно зафиксировано, что в отношении акционерных обществ, не входящих в специальный перечень, в случае непоступления от них предложений (в том числе по кандидатурам, предлагаемым для включения в список для избрания в совет директоров), Росимущество вправе сформировать предложения по позиции государства как акционера самостоятельно.

В качестве общего фона изменений нормативно-правовой базы, касающейся деятельности унитарных предприятий и хозяйственных обществ с участием государства, необходимо отметить нарастающее число изъятий из нее.

Так, отдельными актами установлено, что действие вышеуказанного Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции») не применяется в отношении управления находящимися в федеральной собственности акциями ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания», акциями акционерных обществ, которые передаются ГК «Ростехнологии» в качестве имущественного взноса Российской Федерации, до передачи указанных акций. Аналогичным образом ряд полномочий

---

<sup>1</sup> Группа значимых компаний, в отношении которых позиция государства как акционера по ряду наиболее важных вопросов определяется решением самого правительства, его председателем или по его поручению заместителем председателя правительства. Изначально перечень был утвержден правительством РФ еще в 2003 г., но в дальнейшем неоднократно менялся.

В отношении акционерных обществ, входящих в специальный перечень, в случае если федеральное министерство имеет подведомственные ему федеральные агентства, представленные в Росимущество предложения по каждому вопросу должны отражать консолидированную позицию федерального министерства и подведомственного ему федерального агентства.

<sup>2</sup> Утвержден Указом Президента РФ от 4 августа 2004 г. № 1009.

Росимущества переданы Управлению делами Президента РФ и Федеральному агентству морского и речного транспорта в отношении подведомственных им унитарных предприятий, а в конце 2008 г. их уже получило Министерство обороны РФ.

#### 5.1.6. Возможное влияние финансового кризиса на состояние отношений собственности

Содержание принятых государством антикризисных мер при доминирующей ориентации на ограничение расширения прямого участия государства в капитале, в принципе, допускало тот или иной приватизационный сценарий.

Однако выработка будущей повестки приватизации и ее возможного формата столкнулась с известными трудностями.

Во-первых, основная масса оставшейся непосредственно у государства собственности представлена либо низколиквидными объектами (требующими осуществления крупных инвестиций или недостаточными для получения контроля, как в случае с миноритарными пакетами акций), либо, напротив, объектами очень привлекательными (речь может идти, например, о контрольных или блокирующих пакетах акций в монополиях общенационального значения), продажа которых если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок. Весьма вероятно, что в ходе кризиса перечень проблемных активов, принадлежащих государству, может расширяться.

Во-вторых, финансовый кризис, следствием которого стали обвал фондового рынка, обесценение активов и отсутствие на российском рынке многих потенциальных инвесторов, сталкивающихся с серьезными проблемами в своих странах, выступает естественным ограничителем приватизации.

В такой ситуации перспективы серьезного увеличения бюджетных доходов от приватизации весьма и весьма проблематичны, особенно без учета активов в топливно-энергетическом комплексе. Надеяться на получение солидных сумм можно будет, по видимому, когда более явно обозначатся тенденции к выходу российской экономики из кризиса, а в развитых странах он будет близок к завершению, следствием чего станет приток капитала и инвестиций в страны с так называемым *emerging markets*, включая Россию.

Именно поэтому включение в приватизационную программу крупных активов – таких, как Сбербанк, ВТБ, РЖД, «Аэрофлот», аэропорт «Шереметьево» – в ближайшей перспективе не планируется. Так, применительно к ВТБ достаточно сказать, что в среднесрочной перспективе допускается возможность продажи лишь миноритарного пакета его акций, тогда как в настоящее время доля государства в его капитале составляет 85,5%.

В-третьих, ориентация на доходы бюджета как единственный критерий при проведении приватизационной политики, особенно в условиях кризиса, находится в определенном противоречии с задачами так называемой структурной приватизации, прежде всего с привлечением инвестиций в целях модернизации производства.

Минэкономразвития совместно с Росимуществом готовит поправки в закон о приватизации, предусматривающие проведение аукционов с инвестиционными условиями. Причем в ряде случаев, например, если продаются госпакеты инфраструктурных пред-

приятый, в условия аукциона может быть включено и требование по сохранению профиля деятельности<sup>1</sup>.

В этой связи необходимо напомнить о весьма низкой эффективности инвестиционных конкурсов, продемонстрированной в 90-е гг. Объем инвестиций, поступивших от продаж на инвестиционном конкурсе (с учетом выполнения обязательств, взятых в предыдущие годы), составил в 1997 г. всего 1,3% всех инвестиций в основной капитал (в 1994–1996 гг. – менее 1%). Наряду с этим немалая часть инвесторов, даже принимавших участие в инвестиционных конкурсах, демонстрировала яркие образцы недобросовестного поведения, срывая выполнение принятых обязательств. Следствием этого стала отмена их согласно второму закону о приватизации 1997 г. с заменой на коммерческие конкурсы с инвестиционными и / или социальными условиями<sup>2</sup>, когда права собственности переходят к победителю конкурса только после выполнения соответствующих обязательств. Действующий закон о приватизации 2001 г. допускает применение конкурса как самостоятельного способа приватизации, но являющийся исчерпывающим перечень его возможных условий<sup>3</sup> не содержит условия привлечения инвестиций для реструктуризации предприятия. Де-факто речь может идти только о конкурсе с социальными условиями.

Говоря по существу о возможном возвращении к практике приватизации с инвестиционными обязательствами и ее перспективах, можно предположить, что этот аспект во многом сродни вопросу о целесообразности точной настройки действующей налоговой системы в сторону поощрения конкретных видов деятельности (например, инноваций), иначе говоря, о том, является ли государственное администрирование достаточно адекватным для контроля за использованием тех или иных правовых норм по декларируемому целевому назначению.

В-четвертых, кризисное положение, в котором оказались многие частные компании, поспешившие обратиться за поддержкой государства, высветило тот не вполне очевидный до последнего времени факт, что частный бизнес далеко не всегда является синонимом эффективного собственника и ответственного владельца активов. Сравнительная эффективность государственных и частных компаний в плане устойчивости к кризису и потребностей в поддержке государства требует дополнительного изучения с учетом современных реалий.

В-пятых, частичное смещение центра тяжести при принятии решений о возможной приватизации от государственных органов власти к различным интегрированным структурам с участием государства (один из примеров – «Роснефтегаз», обеспечиваю-

---

<sup>1</sup> Интервью заместителя руководителя Росимущества Э.Л. Адашкина РИА Новости, [www.rosim.ru](http://www.rosim.ru), 25.11.2009.

<sup>2</sup> Коммерческий конкурс как самостоятельный метод приватизации активно применялся и в 1992–1997 гг., в основном в ходе малой приватизации, когда покупатель предприятия брал определенные обязательства, чаще всего по сохранению профиля его деятельности. После принятия закона о приватизации 1997 г. произошло фактическое объединение инвестиционного и коммерческого конкурса в один метод.

<sup>3</sup> Условия конкурса могут предусматривать: (1) сохранение определенного числа рабочих мест; (2) переподготовку и (или) повышение квалификации работников; (3) ограничение изменения профиля деятельности унитарного предприятия или назначения отдельных объектов социально-культурного, коммунально-бытового или транспортного обслуживания населения либо прекращение их использования; (4) проведение реставрационных, ремонтных и иных работ в отношении объектов культурного наследия, объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

ший его косвенный контроль над «Роснефтью» и «Газпромнефтью»), ставшим по различным основаниям обладателями большого количества активов (получение от государства при создании, приобретение в ходе слияний и поглощений), делает очень весомой, если не ключевой, позицию менеджмента таких структур.

Если такие структуры инициируют продажу активов, то государство вправе рассчитывать на определенное возмещение, по крайней мере, за активы, ранее внесенные туда на безвозмездной основе. Представляется, что прежде всего это относится к созданным в 2007–2008 гг. госкорпорациям, оказавшимся вне правового поля подлинной корпоратизации, и к реципиентам программ государственной поддержки в период кризиса. В каких-то случаях государство может мириться с игнорированием бюджетных проблем в ходе проведения «большой приватизации» интегрированными структурами, но тогда обязательный набор поведенческих требований к таким хозяйствующим субъектам должен включать отсутствие всех видов просроченной задолженности, отказ от участия в слияниях и поглощениях на определенный период, активизацию инвестиционной активности с учетом приоритетов антикризисной программы правительства.

В противном случае весьма вероятно повторение характерной для ранних этапов российской приватизации ситуации бесконтрольного обогащения менеджмента, когда объектом корпоративного управления или приватизации становилась оболочка головной компании холдинга, лишившаяся своих наиболее ценных дочерних производственных или финансовых активов.

В-шестых, необходимо понимание того, что стимулирование приватизационного процесса само по себе не является достаточным условием для изменения ситуации на рынке корпоративного контроля. Очень многое зависит от регулирования участия компаний с долей государства в капитале в слияниях и поглощениях. Первостепенное внимание в этом отношении должно быть уделено ограничению приобретения непрофильных активов, более тщательной селекции решений, требующих согласия государства и как собственника, и как регулятора рынков.

Таким образом, на передний план выходят степень реальной подконтрольности государству менеджмента тех компаний, где оно участвует в капитале, его управляемости, лояльности, а также видение места и роли конкретных активов сквозь призму долгосрочного развития тех или иных интегрированных структур, включая государственные корпорации. Это актуализирует задачу улучшения корпоративного и стратегического управления в компаниях с участием государства.

В этой связи определенную роль могло бы сыграть распространение практики привлечения в органы управления таких компаний профессиональных директоров<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Исходя из сложившейся традиции корпоративного управления акционерными обществами с государственным участием, членов советов директоров, избираемых голосами по акциям, принадлежащим государству как акционеру, можно разделить на несколько групп: (1) представители интересов государства, являющиеся государственными служащими, которые обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника; (2) представители интересов государства, являющиеся иными лицами (профессиональные поверенные), которые обязаны голосовать в соответствии с директивами собственника по ограниченному кругу из 5 вопросов, а по остальным вопросам – по своему усмотрению (этот механизм обеспечения представления интересов государства появился еще в 1996 г., но большого распространения не получил); (3) независимые директора, голосующие на основе личного профессионального опыта и собственного суждения, отвечающие установленным критериям отбора. По оценке представителей Росимущества, лиц, 484

Соответствующая работа была начала Росимуществом совместно с Минэкономразвития России во исполнение поручений президента РФ по итогам его встречи с представителями Российского союза промышленников и предпринимателей в апреле 2008 г.

В этих целях разрабатывались общие положения и нормативные акты, регламентирующие как процесс привлечения для участия в советах директоров акционерных обществ с долей в уставном капитале, принадлежащей Российской Федерации, независимых управляющих, так и вопросы их непосредственной деятельности<sup>1</sup>, были внесены соответствующие изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении открытыми акционерными обществами («золотой акции»)» в части, касающейся возможности избрания независимых директоров в органы управления акционерных обществ, акции которых принадлежат РФ. В самом начале 2009 г. приказом Росимущества образована Комиссия по отбору независимых директоров, представителей интересов Российской Федерации и ревизоров для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ и утверждено соответствующее положение<sup>2</sup>.

Со стороны государства велась работа по обеспечению заключения договоров с членами советов директоров, являющимися профессиональными директорами, осуществлялся мониторинг деятельности акционерных обществ с государственным участием, в составах советов директоров которых присутствуют профессиональные директора, для последующей оценки результатов эффективности внедрения данного института.

На первом этапе работ по указанному направлению профессиональные директора были отобраны в 9 акционерных обществах специального перечня, утвержденных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, 100% акций которых принадлежат Российской Федерации (ОАО «Агентство по ипотечному и жилищному кредитованию, ОАО «Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть», ОАО «Зарубежнефть», ОАО «Корпорация «Росхимзащита», ОАО «Меж-

---

относящихся ко второй и третьей группам, в целях обобщения можно называть профессиональными директорами.

<sup>1</sup> В том числе были определены:

- критерии профессиональности и независимости членов совета директоров, применяемые к лицам, предлагаемым государством, для их отбора с последующим включением в качестве независимых директоров в акционерные общества;
- перечень акционерных обществ, в советы директоров которых целесообразно привлечь профессиональных директоров;
- количество независимых директоров и профессиональных поверенных, определяемое в зависимости от размера пакета акций, принадлежащих Российской Федерации;
- порядок отбора профессиональных директоров, а также принцип составления перечня кандидатов для избрания в органы управления открытых акционерных обществ в качестве независимых директоров и профессиональных поверенных директоров;
- критерии отнесения члена совета директоров к независимым и формирования соответствующих требований к кандидатам.

<sup>2</sup> Не касается АО, входящих в специальный перечень, в отношении которых позиция государства как акционера по ряду наиболее важных вопросов определяется решением самого правительства, его председателем или по его поручению заместителем председателя правительства. Изначально утвержден правительством РФ.

дународный аэропорт «Шереметьево», ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Россельхозбанк», ОАО «СГ-Транс» и ОАО «Современный коммерческий флот»).

На втором этапе реализации задачи по расширению присутствия профессиональных директоров в советах директоров (наблюдательных советах), акционерных обществах, акции которых принадлежат Российской Федерации, были проведены внеочередные общие собрания акционеров и избраны новые составы органов управления с участием профессиональных директоров еще в 7 обществах: ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии», ОАО «Российская топливная компания «Ростопром», ОАО «ФСК «Единой энергетической системы», ОАО «Росагролизинг», ОАО «РусГИДРО», ОАО «Холдинг «МРСК» и ОАО «РАО «Энергетические системы Востока»<sup>1</sup>.

Всего же, по данным Росимущества, к осени 2009 г. в советах директоров (наблюдательных советах) 253 АО работало 563 профессиональных директора, тогда как на конец 2008 г. их насчитывалось около 50<sup>2</sup>. Таким образом, можно констатировать, что этим институтом было охвачено 7,6% компаний с федеральными пакетами акций от их общего количества на начало 2009 г. Наибольшее распространение он получил в электроэнергетике и связи.

Кроме того, в Росимуществе внедрялась также практика привлечения управляющих компаний для выполнения функций единоличных исполнительных органов акционерных обществ, но она была распространена еще меньше, чем институт профессиональных директоров (на конец 2008 г. к участию в органах управления акционерными обществами с долей государства в уставном капитале было привлечено всего 6 управляющих компаний).

Важнейшим участком деятельности профессиональных директоров в целях повышения эффективности и результативности деятельности акционерных обществ с государственным участием должно стать участие в деятельности 3 специализированных комитетов при органах управления таких АО (комитета по стратегическому планированию, комитета по аудиту, комитета по кадрам и вознаграждениям), председателями которых предложено избирать членов совета директоров общества, не являющихся государственными служащими (независимых директоров или профессиональных поверенных).

## **5.2. Государственная поддержка системообразующих организаций: основные инструменты, особенности и проблемы применения**

### **5.2.1. Специфика мер и подходов к поддержке системообразующих предприятий в кризисных условиях**

Для оценки государственной поддержки системообразующих предприятий важно понимать, в каких конкретных экономических условиях разрабатывались инструменты и меры государственной антикризисной политики в целом и как определялись подходы к поддержке системообразующих предприятий в частности<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Отчет о деятельности за 2008 год. М., 2009.

<sup>2</sup> Зыкова Т. Чиновникам на смену // Российская газета. 16 сентября 2009 г. Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Отчет о деятельности за 2008 год. М., 2009.

<sup>3</sup> Данный раздел основан на части результатов проекта АНХ при Правительстве РФ по оценке различных инструментов поддержки системообразующих предприятий, выполненного коллективом экспертов в 486

Первый удар мирового финансового кризиса пришелся по российской банковской системе. Уже в сентябре 2008 г. потребовались усилия монетарных властей для поддержки ликвидности банковской системы, в октябре 2008 г. объемы этой поддержки еще более возросли, что позволило избежать коллапса финансовой системы, но не смогло нормализовать условия кредитования предприятий реального сектора. К октябрю 2008 г. кризис уже затронул и промышленность, хотя кризисные явления на тот момент носили преимущественно «локальный» характер: существенное падение производства было характерно для металлургии (по производству проката – на 21% к октябрю 2007 г., по разливке стали – на 19%), для производства минеральных удобрений (спад на 14%), цемента (падение на 20%), в отдельных подотраслях машиностроения (подъемно-транспортное машиностроение, строительно-дорожная техника, производство грузовых автомобилей).

Однако к середине – концу ноября 2008 г. стало очевидно, что кризис может затронуть существенно более широкий круг отраслей. На это указывал целый ряд факторов. Во-первых, существенно ухудшался внешний фон: падение мировых фондовых индексов, снижение цен на нефть, нарастающие проблемы мировой финансовой системы. Во-вторых, несмотря на усилия Банка России и монетарных властей по поддержке банковской системы, условия кредитования для российских предприятий продолжали ухудшаться, как в части доступности кредитов, так в части цен заимствования. В-третьих, наметилась устойчивая тенденция к росту безработицы: число зарегистрированных безработных к концу ноября 2008 г. выросло по отношению к октябрю почти на 4%. В-четвертых, наметились и ускорились негативные тенденции в монетарной сфере: сокращение золотовалютных резервов, девальвация рубля.

Следует подчеркнуть, что сами по себе масштабы спада, безработицы и других индикаторов не были критичными, но *главная проблема состояла в высокой неопределенности перспектив развития, в существенных опасениях всех участников рынка, включая государство, относительно возможных масштабов и продолжительности кризиса.*

Кризис уже не мог рассматриваться ни как исключительно финансовый, связанный с недостатком ликвидности, ни тем более как кризис, затрагивающий преимущественно крупные финансовые и промышленные группы, имевшие высокий уровень внешней задолженности. Было понятно, что падение цен на ресурсы на мировых рынках, а также, что более важно, падение объемов экспортных поставок затронет значительное число российских крупных компаний-экспортеров; что неизбежное сокращение инвестиций и масштабов кредитования банками всех секторов экономики приведет по цепочке к значительному ухудшению рыночной конъюнктуры и ухудшению финансового положения предприятий во всех секторах российской экономики. Коллапс и банкротства крупных компаний в любом секторе были вполне возможны, а в условиях настроений предпринимателей, которые близки были в тот период к паническим, объявление о приостановке производства или о неплатежеспособности даже одного крупного предприятия могло привести к существенному росту взаимного недоверия участников рынка и спровоцировать «эффект домино» по цепочке межотраслевых связей.

В ситуации высокой неопределенности перспектив развития экономики, в силу особенностей российской банковской системы возможности эффективной поддержки предприятия реального сектора исключительно через инструменты денежно-кредитной политики оказались весьма ограниченными: поддержка ликвидности банков не сопровождалась сохранением уровня кредитования реального сектора экономики. В частности, в конце 2008 г. – начале 2009 г. в условиях девальвации рубля вложения в покупку валюты были существенно более выгодны и менее рискованны, чем выдача кредитов предприятиям. Другими словами, высокая неопределенность порождала тотальный «кризис доверия» между банками, банками и заемщиками, поставщиками и потребителями. Именно кризис доверия и высокие риски в первую очередь препятствовали восстановлению нормальных условий кредитования предприятий банками.

Вполне обоснованы были и опасения резкого наращивания безработицы в случае, если компании начнут массовые сокращения занятых, что было чревато крайне негативными социальными последствиями, особенно в моногородах и отдельных регионах, сильно зависящих от ограниченного числа крупных предприятий.

Стало очевидно, что антикризисные меры не могут исчерпываться исключительно поддержкой крупнейших банков, а предотвращение банкротств или остановок производства на крупных предприятиях из-за отсутствия доступа к финансированию требует иных, «точечных» инструментов государственной политики, направленных на решение проблем отдельных, наиболее важных предприятий. Стоит отметить, что большинство наиболее серьезных опасений в дальнейшем не подтвердились, но в конце 2008 г. они выглядели вполне реальными.

Однако на тот момент в распоряжении правительства не было ни отработанных инструментов «точечной» поддержки, ни более или менее подходящего перечня предприятий.

*Так, Перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ<sup>1</sup>, во-первых, преследует другие цели, прежде всего особый порядок приватизации и/или акционирования, во-вторых, включает только государственные предприятия и акционерные общества с блокирующим или контрольным пакетом акций в государственной собственности. Непригодными для определения первоочередных объектов поддержки были и другие официально утвержденные перечни, такие как, например, Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35%, – последний уже хотя бы в силу того, что в его составе присутствуют несколько тысяч организаций, далеко не все из которых являются крупными.*

Необходимо признать, что формирование Перечня системообразующих организаций, имеющих стратегическое значение (далее – Перечень) шло в авральном режиме параллельно с определением целей и задач этого инструмента и обсуждением возможных мер государственной политики, что не могло не наложить отпечаток на его структуру. Кроме того, поскольку было неясно, какие именно льготы будут предоставлены «фигурантам» Перечня, работа над ним велась в условиях сильного лоббирования со стороны различных групп интересов. Представляется, что если бы экономические

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 24 августа 2004 г. № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ».



субъекты знали заранее, какого рода помощь, в каких формах и на каких условиях будет оказываться, то желающих оказаться в числе системообразующих было бы несколько меньше.

*Основные цели государственной поддержки системообразующих организаций* заключались в следующем:

- первая и главная цель – обеспечение социальной стабильности, предотвращение массовых сокращений на крупнейших предприятиях;
- вторая – обеспечение устойчивости важнейших кооперационных цепочек путем поддержки ключевых их участников;
- третья – обеспечение стабильного функционирования важнейших элементов инфраструктуры.

На сегодняшний день необходимо признать, что формирование Перечня и работа с ним, заключавшаяся прежде всего в мониторинге вошедших в его состав предприятий и осуществлении их государственной поддержки, стали важной составляющей антикризисной политики. При этом поддержка системообразующих организаций различных отраслей имела существенную специфику как по составу использовавшихся механизмов, так и по масштабам их применения.

Для углубленного рассмотрения государственной антикризисной политики в отношении системообразующих компаний мы выделяем следующие основные вопросы:

- 1) *перечень системообразующих организаций – цели и принципы формирования, отраслевая структура;*
- 2) *основные направления и механизмы государственной поддержки системообразующих компаний – особенности и проблемы практического применения;*
- 3) *общая оценка отраслевой специфики поддержки системообразующих компаний – сопоставление масштабов поддержки и специфика состава используемых инструментов по приоритетным отраслям.*

Применительно к проведенному анализу необходимо отметить два существенных ограничения:

в силу существенной специфики государственной поддержки предприятий ОПК мы воздержимся от рассмотрения соответствующих вопросов (за исключением отдельных примеров);

в сферу рассмотрения включены только те инструменты и меры государственной поддержки предприятий, которые реально использовались в России в период кризиса.

### 5.2.2. Перечень системообразующих организаций, имеющих стратегическое значение: принципы формирования и структура

#### ***Цели, принципы и критерии формирования перечня системообразующих организаций***

Первые подходы к формированию Перечня, насколько позволяют судить открытые источники информации, обсуждались на правительственном уровне в первой декаде декабря 2008 г. На тот момент предполагалось, что в Перечень войдут 150–200 компаний, обеспечивающих большую часть вклада в российский ВВП. Предложения по включению предприятий в Перечень и критерии их отнесения к системообразующим

разрабатывались параллельно во многих ведомствах. При этом в основном указывались такие критерии, как размер и социальная значимость предприятия.

Однако уже на первом этапе, по крайней мере, *часть участников процесса рассматривала формирование Перечня не только с позиций недопущения банкротства наиболее крупных предприятий, но с точки зрения создания потенциала для будущего развития.* Так, по словам представителя Минпромторга России, работа над перечнем рассматривалась с позиций «конфигурации спроса, чтобы через несколько лет, когда закончится кризис, войти на конкурентный рынок в полной готовности»<sup>1</sup>. Соответственно предлагались такие критерии отнесения предприятий к Перечню, как обладание уникальными технологическими компетенциями, наличие уже заключенных экспортных контрактов на 2009 г., начатые крупные инвестиционные проекты, ключевые позиции в системе межотраслевых связей.

*Перечень системообразующих организаций, имеющих стратегическое значение, был определен в декабре 2008 г.*<sup>2</sup> и включал 295 организаций. Изначально он декларировался как открытый для включения новых предприятий, но существенных изменений в него не вносилось, хотя попытки по расширению перечня предпринимались неоднократно.

*По имеющимся данным, за год существования Перечня системообразующих организаций, имеющих стратегическое значение, поступило более 300 предложений о его расширении, однако в целом Перечень расширился весьма незначительно<sup>3</sup>, за счет добавления, например, нескольких компаний АПК, одного предприятия сельхозмашиностроения, двух комбинатов ювелирной промышленности, Гознака.*

По нашему мнению, исходя как из итогового состава Перечня, так и отдельных комментариев различных представителей властных структур процесс формирования Перечня системообразующих организаций был сопряжен, с одной стороны, со значительными лоббистскими усилиями отдельных ведомств по включению в этот список максимально широкого круга «своих» организаций, а с другой – со стремлением других органов власти максимально ограничить Перечень. Последнее, на наш взгляд, диктовалось не только лимитированностью государственных ресурсов, которые можно было бы выделить на поддержку предприятий, но и *ограниченной «пропускной мощностью» системы принятия решений по вопросам оказания поддержки.* Практика многошагового согласования решений в системе ведомственных, межведомственных и правительственных комиссий, которые к тому же не обладали собственным аппаратом для подготовки решений, а использовали «подручные» кадровые ресурсы соответствующих органов власти, объективно ограничивала число рассматриваемых вопросов.

---

<sup>1</sup> Цитируется по статье «Список Путина». Ведомости от 9.12.2009 г.

<sup>2</sup> Перечень системообразующих организаций, имеющих стратегическое значение, утвержден Правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики 23 декабря 2008 г.

<sup>3</sup> Единственная модификация Перечня в 2009 г. состоялась 12 мая, когда Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики приняла решение о включении в него 9 компаний.

*Например, межведомственная рабочая группа по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций, входящих в перечень системообразующих, провела в период с 17 по 30 января 2009 г. 6 заседаний, на которых было рассмотрено 15 системообразующих организаций<sup>1</sup>. Тем не менее при наличии на тот момент в перечне почти 300 организаций даже такие темпы рассмотрения вряд ли позволяли рассчитывать на оперативный мониторинг всей совокупности системообразующих организаций.*

Помимо отсутствия четкого понимания целей формирования Перечня и критериев отнесения предприятий к системообразующим ситуация осложнялась тем, что *на тот момент не был определен и набор возможных «прав и обязанностей» таких предприятий*. В частности, были неясны формы предоставления возможной поддержки со стороны государства фигурантам Перечня, что стимулировало лоббистские усилия компаний по включению в его состав. Именно желанием ограничить активность лоббистов можно, на наш взгляд, объяснить достаточно жесткие заявления официальных лиц о том, что включение предприятия в список системообразующих означает «пристальное внимание» государства к его деятельности и не является гарантией финансовой помощи<sup>2</sup>.

Важным, но неоднозначным с методической точки зрения решением было, по нашему мнению, включение в перечень многопрофильных холдинговых компаний и бизнес-групп. С одной стороны, нет сомнения, что такие структуры действительно составляют значительную часть экономики России, во многом определяют ее устойчивость. С другой стороны, крупные бизнес-группы включают множество предприятий и организаций, значительную часть которых никак нельзя отнести к системообразующим. Такой выбор объектов мониторинга и поддержки в силу невысокой прозрачности внутригрупповых отношений и связей существенно ограничивает как возможности «точечной» селективной поддержки, так и эффективный мониторинг ситуации в разрезе отдельных отраслей и видов деятельности.

Таким образом, вследствие указных противоречий сформированный Перечень системообразующих предприятий как инструмент государственной политики не имел одной четко сформулированной цели, но являлся некоторым компромиссом между различными частными целями. При всем обилии комментариев, в том числе официальных, четкой формулировки целей Перечня не содержится ни в одном из известных официальных документов. Мы можем лишь восстановить основные из них из анализа методики формирования Перечня, а также его состава. Следует подчеркнуть, что это «идеальный» набор целей, и не все из них были в конечном счете достигнуты.

Перечень был призван:

- дать возможность осуществлять *оперативный мониторинг ключевых компаний экономики*, определяющих состояние экономически и социально значимых отраслей и секторов, в том числе предположительно для недопущения оппортунистического поведения менеджмента и собственников компаний и осуществления ими шагов, имеющих серьезные негативные социальные последствия и/или наносящих ущерб

<sup>1</sup> Пресс-релиз Минфина России от 4 февраля 2009 г.

<sup>2</sup> См., например, сообщение пресс-службы правительства РФ, посвященное опубликованию Перечня системообразующих организаций (<http://premier.gov.ru/events/messages/2883/>).

экономической безопасности страны (например, вследствие разрушения инфраструктуры);

- оперативно рассматривать вопросы государственной поддержки крупнейших компаний для недопущения катастрофического развития событий при неблагоприятном стечении обстоятельств;
- осуществлять мониторинг эффективности принятых решений о государственной поддержке конкретных предприятий.

Все эти цели в той или иной степени нашли отражение в системе критериев отбора предприятий для Перечня. При этом доминирующим критерием оказывался фактически размер компании, что, вообще говоря, является крайне спорным с позиций отражения реальной роли компании в формировании экономической системы, а также искажает отраслевую структуру за счет смещения внимания в сторону отраслей с высокой концентрацией и доминированием сверхкрупных компаний.

Изначально предусматривалось, что предварительный отбор проходят компании с выручкой не ниже 15 млрд руб. и численностью занятых не менее 5000 человек<sup>1</sup>. Поскольку эти значения не базировались на каком-либо содержательном анализе структуры российской экономики, то вскоре выяснилось, что за пределами списка оказываются многие де-факто системообразующие компании. В результате количественные критерии были смягчены, однако отраслевая дифференциация введена не была (за исключением особых требований к предприятиям сельского хозяйства). Итоговые критерии были зафиксированы в методических рекомендациях Минэкономразвития<sup>2</sup> в следующем виде:

*Качественные критерии* (предприятие должно удовлетворять хотя бы одному из них):

- наличие технологического потенциала (перспективные и уникальные технологии, включенные в Перечень технологий, имеющих важное социально-экономическое значение или важное значение для обороны страны и безопасности государства (критические технологии)<sup>3</sup>;
- влияние на социальную стабильность (сохранение рабочих мест и недопущение массовой единовременной безработицы);
- значимость для сохранения инфраструктуры и производственных цепочек;
- участие в реализации перспективных инвестиционных проектов;
- участие в выполнении международных обязательств и договоров.

*Количественные критерии* (обязательно выполнение всех критериев):

- годовая выручка по итогам 2007 г. – не менее 10 млрд руб. (в сельском хозяйстве – не менее 4 млрд руб.);
- размер налоговых отчислений за последние 3 года в бюджеты всех уровней – не менее 5 млрд руб. (в сельском хозяйстве – не менее 2 млрд руб.);
- численность персонала – не менее 4 тыс. человек (в сельском хозяйстве – не менее 1,5 тыс. человек).

---

<sup>1</sup> Для сельскохозяйственных предприятий были установлены более низкие пороговые значения.

<sup>2</sup> Методические рекомендации по включению в перечень системообразующих организаций. 16 апреля 2009 г. (<http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/politic/doc1239893148108>)

<sup>3</sup> Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 1243-р.

Как нетрудно видеть, качественные критерии сформулированы достаточно общо и при желании могут интерпретироваться широко и субъективно, поскольку используют «ненормативные» понятия, такие как «перспективные инвестиционные проекты», «производственные цепочки», «массовая единовременная безработица» и т.п. Рискнем предположить, что большая часть средних и крупных предприятий России может быть признана удовлетворяющей, по крайней мере, одному из этих критериев. Не удивительно, что *реально «работающими» стали количественные критерии.*

### Оценка структуры перечня системообразующих организаций

Рассмотрим Перечень системообразующих организаций с позиций его репрезентативности<sup>1</sup> для российской экономики, соответствия задачам и приоритетам как на кризисном этапе, так и в среднесрочной перспективе.

Результаты поиска информации по отдельным предприятиям, включенным в Перечень, позволяют заметить, что *публикация этого документа не сопровождалась предоставлением публичной информации об основных параметрах составляющих его объектов.* Основными источниками информации для анализа выступали данные системы СПАРК, данные рейтинга «Эксперт-400», официальные сайты компаний, открытые публикации в средствах массовой информации.

#### Соотношение Перечня системообразующих предприятий со списком крупнейших российских компаний

Как было отмечено выше, основным численным критерием включения предприятия в перечень системообразующих выступал размер компании. В этой связи сравним со-

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что полноценный отраслевой и тем более региональный анализ перечня затруднен рядом обстоятельств. Во-первых, в Перечень вошли не только предприятия как таковые, т.е. обособленные производственные единицы, имеющие статус юридического лица, но и многофункциональные и диверсифицированные компании, насчитывающие десятки, сотни дочерних предприятий. Кроме того, в Перечень входят холдинговые структуры на уровне головных компаний, для которых затруднительно определить не только их отраслевую принадлежность, но даже просто степень их контроля над предприятиями, акции которых принадлежат холдингу. Однако самые большие затруднения возникают с анализом ряда управляющих компаний, вошедших в Перечень, для которых в открытых источниках можно найти в лучшем случае состав активов под управлением, но невозможно оценить какие-либо показатели консолидированной отчетности. Для примера можно назвать УК «Солнечные продукты», которая контролирует несколько крупных масложировых комбинатов, элеваторов и т.п., но для которой отсутствует консолидированная отчетность. Эта компания, занимающая значительную долю рынка в своих направлениях (производство майонеза, растительного масла и т.д.) не входит, например, в число крупнейших предприятий рейтинга «Эксперт-400».

Не всегда удастся включить в анализ данные по крупнейшим государственным корпорациям. Прежде всего это относится к корпорации «Росатом», для которой оценки экономической деятельности присутствуют лишь в отношении отдельных дочерних компаний (например, для ОАО «Атомэнергопром»), но для этой корпорации в целом, а также для государственной корпорации «Ростехнологии», образованной только в 2008 г. и на момент создания Перечня еще находившейся в стадии формирования структуры, не имеется отчетности о консолидированных результатах деятельности. При этом для Ростехнологий провести оценку всех предприятий, вошедших в госкорпорацию (таких несколько сотен), не представляется возможным.

Отдельную проблему для анализа составляет значительное число вошедших в Перечень государственных унитарных предприятий, открытые данные об объемах выпуска и других показателях экономической деятельности которых отсутствуют.

И наконец, еще одну методическую проблему создает «двойной счет», возникающей из-за того, что в Перечень вошли одновременно как головные компании, так и их отдельные дочерние и зависимые структуры.

став Перечня со списком 400 крупнейших компаний по версии журнала «Эксперт». Отметим, что в рейтинг «Эксперт-400» входят все компании, независимо от их отраслевой принадлежности, в то время как в Перечень включены в основном предприятия реального сектора и торговли. Для обеспечения большей сопоставимости из списка «Эксперт-400» были исключены компании финансового сектора (банки и страховые компании) и ряд компаний сферы услуг (развлекательный бизнес, информационные технологии).

Итоговый, «очищенный» список крупнейших компаний включает 344 компании (против 304 в перечне системообразующих). Отметим, что «проходной балл» – размер выручки – для прохождения в рейтинг «Эксперт-400» составил 11,3 млрд руб., что весьма близко к пороговому значению в 10 млрд руб., утвержденному для формирования Перечня.

Однако сравнение списков показывает, что только примерно половина компаний реального сектора и торговли из числа крупнейших вошли в Перечень системообразующих предприятий. На 40% перечень системообразующих организаций состоит из компаний, не относящихся к крупнейшим в российской экономике (рис. 1).



Рис. 1. Отраслевая структура списка крупнейших российских компаний (на основе «Эксперт-400») и Перечня системообразующих организаций

Наибольшие расхождения отмечаются по трем отраслям: машиностроению, строительству и торговле. Десятикратный разрыв в доле торговли между двумя списками показывает, что включение в Перечень торговых компаний было скорее исключением и по существу этот вид деятельности не рассматривался как приоритетный для определения системообразующей компоненты экономики. Если исключить торговлю из анализируемых отраслей, то различия в отраслевой структуре Перечня определяются в основном двумя отраслями: строительство в нем сильно «недопредставлено», а машиностроительные компании, напротив, занимают существенно большее место, чем в списке крупнейших компаний (рис. 1).

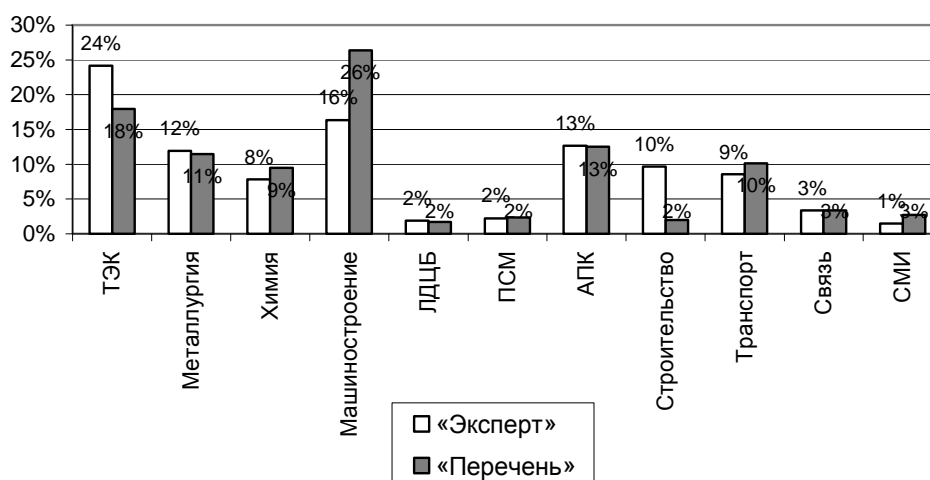


Рис. 2. Различия в отраслевой структуре перечней крупнейших и системообразующих компаний

Необходимо отметить, что упомянутая «недопредставленность» строительных компаний связана прежде всего с тем, что в Перечень вошли исключительно крупные компании, занятые жилищным строительством, тогда как в списке «Эксперта» больше предприятий (компаний), занятых промышленным строительством (таких как «Трансстрой», «Мосметрострой», «Стройтрансгаз» и т.п.).

Но даже совпадение долей в обоих перечнях отнюдь не обязательно означает, что в том и другом списке находятся одни и те же компании. Так, в топливно-энергетическом комплексе пересечение списков достигает более 80%, в то время как, например, в АПК (включая пищевую промышленность) – менее 40%.

Если анализировать различия списков более детально в разрезе конкретных отраслей, то достаточно очевидно, что *важнейшим фактором расхождения перечней является фактор собственности*, хотя этот критерий не был заявлен как существенный в методических рекомендациях по формированию Перечня системообразующих предприятий. Следует подчеркнуть, что «дискриминация» при отнесении к системообразующим не столько зависит от наличия государственной собственности (или госучастия), сколько от принадлежности компании иностранным собственникам.

*«Осторожность» во включении в Перечень компаний с иностранными собственниками хорошо иллюстрируется примером автомобильной отрасли, где в Перечень не вошли иностранные производители на территории России, такие как «Форд-моторс», «Фольксваген», «Джи-Эм авто» и др., которые входят в перечень крупнейших производителей по версии «Эксперт-400».*

*Но этот принцип виден и в других отраслях. Например, в пищевой промышленности в Перечень не вошли не только пивоваренные компании, но и такие крупные производители продуктов питания, как «Нестле-Россия», «Крафтс-фуд» и другие иностранные производители.*

В отличие от дискриминации иностранных производителей, работающих на территории России, смещение в сторону государственной собственности в противовес частной менее выражено.

Удельный вес унитарных предприятий и государственных корпораций, вошедших в перечень, составляет около 12%, что заметно выше, чем их доля в экономике (по данным Росстата, доля государственной и смешанной формы собственности составляет менее 8% числа организаций) или их доля в списке крупнейших компаний. Это определяется, прежде всего, тем, что в список системообразующих предприятий попали как предприятия инфраструктуры, имеющие организационно-правовую форму ФГУПов, так и около 20 конструкторских бюро и научно-исследовательских институтов в области судостроения, авиа-, ракетостроения и в области энергетики.

Еще примерно 18% списка составляют акционерные общества с доминирующим или блокирующим участием государства в акционерном капитале. Таким образом, по числу объектов государственный сектор занимает в Перечне менее трети. Отметим, что по доле в выручке удельный вес государственных предприятий или компаний с существенным государственным участием заметно выше (около 50%), но это определяется главным образом наличием в «государственной» части списка таких гигантов, как «Газпром», «Роснефть» и ОАО «РЖД», занимающих соответственно первое, третье и четвертое места в списке крупнейших российских компаний.

*Представительство отдельных отраслей, очевидно, не было критерием для включения в Перечень.* В противном случае было бы необходимо устанавливать индивидуальные пороговые значения для отдельных отраслей, что было сделано только в отношении сельского хозяйства и АПК. Поэтому степень охвата отраслей сильно различается в зависимости от структуры отрасли: там, где доминируют крупные и сверхкрупные предприятия, охват выше там, где, как, например, в легкой промышленности, крупных предприятий нет, – степень охвата ниже. Оценить корректно «покрытие» списком производства в отдельных отраслях затруднительно, поскольку, как уже отмечалось, значительное число компаний имеют производство в различных видах экономической деятельности, а данные о распределении их выручки между разными позициями ОКВЭД чаще всего недоступны.

Можно экспертно оценить долю продукции отдельных укрупненных видов деятельности, производимую предприятиями, вошедшими в Перечень. Так, в области электроэнергетики охват максимальный и составляет примерно 90%. Для нефтегазовой отрасли охват также значителен – около 80%. Ряд относительно небольших отраслей также имеют высокий процент «представительства» в списке. К таким относится, в частности, фармацевтика: в перечень вошли 10 фармацевтических компаний и одна аптечная сеть, в то время как в список крупнейших производителей по версии «Эксперта» попали только одна фармацевтическая компания и три аптечные сети. К другим подотраслям с высокой долей охвата Перечнем относятся судостроение, авиастроение, ракетно-космическое машиностроение, производство вооружений. Более 50% выпуска охвачено в таких отраслях, как химическое производство, металлургия.

*В наименьшей степени охвачены Перечнем такие отрасли, как производство строительных материалов (в Перечень попали только несколько крупных производителей цемента), строительство, пищевая и легкая промышленность.*

Таким образом, Перечень системообразующих предприятий не является в полной мере подмножеством крупнейших компаний (хотя и тесно коррелирует с ним). Не отражает он и отраслевую структуру экономики. Тем не менее было бы неверным гово-



речь, что Перечень вообще не имеет под собой фундаментальных структурных обоснований, а является случайным результатом лоббирования отдельных ведомств и компаний.

Анализ документа позволяет достаточно четко выделить те приоритеты, которые, не будучи сформулированными в явном виде, определяют значительную его часть. Этими приоритетами являются, на наш взгляд, инфраструктура (прежде всего, энергетическая и транспортная), экспорт, национальная безопасность в части высокотехнологичных предприятий ОПК, а также сельское хозяйство. Суммарно эти три направления охватывают две трети объектов Перечня<sup>1</sup> (рис. 3).

Концентрация на инфраструктурных объектах оправдана, поскольку прекращение функционирования или резкое сокращение производства на ключевых объектах инфраструктуры действительно могли иметь весьма негативные последствия для населения, безопасности, для бизнеса в других секторах экономики. Внимание к положению крупнейших экспортеров также вполне объяснимо в условиях, когда одним из главных проявлений кризиса стало резкое сокращение внешнего спроса и падение мировых цен на основную продукцию российского экспорта.

*В целом по структуре Перечня системообразующих организаций и его назначению можно отметить:*

1. Более чем наполовину Перечень системообразующих организаций совпадает со списком крупнейших компаний. Прежде всего это относится к таким отраслям, как ТЭК, металлургия и химия.

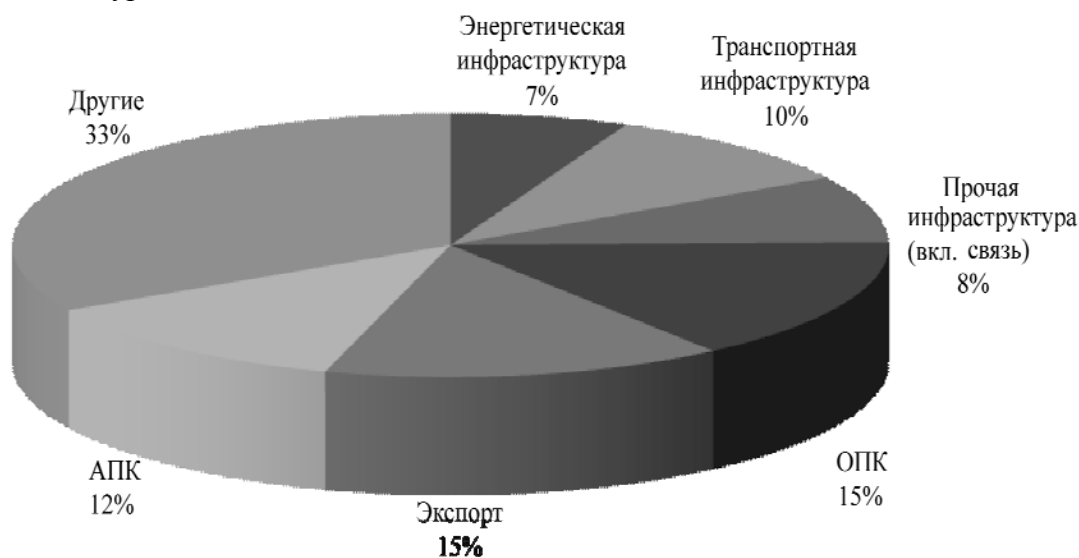


Рис. 3. Распределение объектов Перечня по приоритетным направлениям

Исключения связаны с дискриминацией ряда предприятий с иностранной собственностью, а также недооценкой ряда отраслей: сферы услуг, торговли, а также строительства. «Дополнения» в Перечень, т.е. компании, не входящие в число крупнейших, но попавшие в Перечень, сконцентрированы в таких отраслях, как машиностроение (за счет включения значительного числа предприятий и исследовательских институтов ОПК), фармацевтика, а также транспорт (за счет включения крупнейших аэропортов и портов).

<sup>1</sup> Отнесение многопрофильных компаний осуществлялось экспертно с учетом их основной деятельности.

Несмотря на различия между Перечнем и списком крупнейших компаний по версии «Эксперта», совокупная динамика и основные финансовые характеристики Перечня отражают динамику совокупности крупнейших компаний России.

2. Функционально Перечень сконцентрирован на таких направлениях, как инфраструктура (прежде всего энергетическая и транспортная), экспорт и ОПК. В силу того, что эти направления достаточно автономны, в том смысле, что проблемы и угрозы благополучию предприятий лежат в разных плоскостях, в целом Перечень выглядит достаточно эклектично.

3. Если оценивать пригодность Перечня для решения тех задач, которые были продекларированы на этапе его формирования, то, на наш взгляд, он не решает ни одну из них в полной мере. В частности, для решения задачи «оперативного мониторинга ключевых компаний экономики» Перечень имеет существенный недостаток, поскольку, во-первых, не включает крупнейших производителей в целом ряде отраслей и секторов экономики, а во-вторых, во многих случаях включает одновременно как головные холдинги, так и отдельные компании, входящие в них. Вместе с тем в Перечень вошли многие компании, которые при всей их стратегической важности не влияют на общее положение дел в экономике и даже отдельной отрасли.

Возникают вопросы и с пригодностью Перечня для мониторинга с целью недопущения менеджментом и собственниками компаний оппортунистического поведения и реализации решений, имеющих серьезные негативные социальные последствия и/или наносящих ущерб экономической безопасности страны, поскольку, с одной стороны, Перечень чрезмерно велик для возможности обеспечения текущего мониторинга решений менеджмента всех компаний, вошедших в него, а с другой – включает значительное число унитарных предприятий и полностью принадлежащих государству акционерных обществ, где контроль за подобными решениями должен осуществляться собственником в рамках стандартных процедур корпоративного управления.

Для решения задачи оперативного рассмотрения вопросов государственной поддержки крупнейших предприятий и компаний с целью недопущения катастрофического развития событий при неблагоприятном стечении обстоятельств Перечень также не вполне пригоден, поскольку не включает ряд крупных компаний. Кроме того, неясно, какие события следует считать «катастрофическими». Как показала практика принятия решений в период развертывания кризиса, катастрофические события с социальной точки зрения могут происходить не только на крупных предприятиях, но и на средних, если они являются градообразующими.

4. Основной проблемой, связанной с формированием Перечня системообразующих организаций, является, на наш взгляд, не столько «размытость» собственно критериев отнесения предприятий к системообразующим, сколько отсутствие четкого понимания того, зачем этот Перечень нужен. Для списка претендентов на государственную поддержку он явно избыточен, поскольку включает слишком много объектов, значительная часть которых имеет такую сложную структуру, что детальное рассмотрение проблем даже одного такого объекта (например, «Газпром» или «Ростехнологии») крайне сложно в рамках системы рабочих групп и отраслевых комиссий.

*Публикация Перечня отражала, скорее всего, необходимость на острой фазе кризиса и в условиях высокой неопределенности перспектив развития в 2009 г. политической декларации о том, что государство не допустит банкротства ключевых компаний.*

Эта декларация должна была успокоить кредиторов и поставщиков, чтобы не допустить паники в случае возникновения угрозы неплатежеспособности со стороны крупнейших экономических агентов. Эта цель, видимо, была отчасти достигнута.

Можно предположить, что *сам факт включения компании в Перечень независимо от получения реальной поддержки способствовал снижению оценок риска для данного экономического субъекта как со стороны банков, так и со стороны поставщиков. Кроме того, включение компании в Перечень могло дополнительно стимулировать региональные органы власти более внимательно относиться к ситуации на предприятии, оперативно оказывать организационную и иную поддержку.*

### 5.2.3. Основные направления и инструменты государственной поддержки системообразующих организаций: особенности, проблемы и прогресс в практической реализации

В соответствии с рядом официальных документов<sup>1</sup> для *поддержки системообразующих организаций декларировалось использование следующих основных инструментов:*

- кредитование;
- государственные гарантии;
- предоставление бюджетных субсидий;
- дополнительная капитализация;
- реструктуризация налоговой задолженности;
- государственный заказ;
- изменение ввозных, вывозных таможенных пошлин.

В настоящем подразделе рассматриваются *инструменты, применявшиеся в отношении системообразующих компаний (сказавшиеся на их положении), масштабы их применения и отраслевой направленности. При этом необходимо сделать три замечания.*

Первое. *Многие из мер, которые указывались в качестве возможных для поддержки системообразующих компаний, не имели жесткой (или доминирующей) направленности только на системообразующие организации (например, субсидирование части процентных ставок).*

Второе. *Одной из важнейших мер поддержки системообразующих предприятий фактически стало проведение рефинансирования внешней задолженности крупнейших компаний Внешэкономбанком, хотя этот механизм и был применен еще до формирования Перечня системообразующих организаций.*

Третье. *Существенная часть мер в рамках антикризисной политики, хотя де-юре и не была адресована именно системообразующим организациям и не называлась в качестве мер их поддержки, распространялась на отдельные отрасли и сектора (автомобилестроение, нефтегазовый сектор), в силу высокой концентрации производства в этих*

---

<sup>1</sup> См., например, Программу антикризисных мер правительства Российской Федерации на 2009 г. (утверждена правительством РФ 19 июня 2009 г.), материалы к выступлению министра экономического развития Э. Набиуллиной на заседании коллегии министерства «Итоги деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации в 2008 году и основные задачи на 2009 год» 24 марта 2009 г. (<http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc1237883863610>), сообщение пресс-службы правительства РФ, посвященное опубликованию Перечня системообразующих организаций (<http://premier.gov.ru/events/messages/2883/>)

секторах оказала сконцентрированное воздействие, прежде всего, на соответствующие системообразующие компании. В числе таких мер можно назвать, в частности, субсидирование части процентных ставок по кредитам населению на покупку новых автомобилей, повышение необлагаемого порога при начислении НДС.

*Прямые и косвенные антикризисные меры в отношении системообразующих компаний могут быть следующим образом классифицированы по основным направлениям поддержки:*

*1) обеспечение доступа компаний к финансовым ресурсам:*

- предоставление Внешэкономбанком кредитов крупнейшим компаниям для погашения внешней задолженности;
- предоставление государственных гарантий по кредитам;
- субсидирование части процентных ставок по кредитам;
- расширение ломбардного списка Центробанка;
- предоставление бюджетных субсидий в целях предотвращения банкротства (получатели – стратегические предприятия ОПК), возмещения недополученных доходов (ОАО «Российские железные дороги»);
- увеличение уставных капиталов, дополнительная капитализация;

*2) стимулирование внутреннего спроса:*

- дополнительные программы госзакупок (закупка автомобильной техники для федеральных органов исполнительной власти, обновление парка автомобильной и коммунальной техники субъектов РФ и муниципальных образований);
- субсидирование части процентных ставок по потребительским кредитам на приобретение новых автомобилей;
- докапитализация ОАО «Росагролизинг» в целях увеличения объемов закупок сельскохозяйственной техники, оборудования и др.;
- повышение ввозных таможенных пошлин (на импорт старых и новых автомобилей, автобусов, зерноуборочных комбайнов, труб, металлопроката и др.), сокращение квот (на импорт мяса птицы)<sup>1</sup>;

*3) снижение нагрузки на бизнес:*

- снижение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор (повышение необлагаемого минимума при расчете ставки НДС, изменение порядка признания расходов на приобретение лицензий на право пользования недрами, введение налоговых каникул при разработке некоторых месторождений);
- реструктуризация задолженности по обязательным платежам отдельным компаниям автомобилестроения;
- изменение порядка расчета и снижение вывозных таможенных пошлин (сокращение срока мониторинга и периода, на который устанавливается ставка вывозной пошлины на нефть и отдельные нефтепродукты, отмена вывозных пошлин на ни-

---

<sup>1</sup> Многочисленность предпринятых государством мер подобного рода не позволяет нам провести их рассмотрение в рамках настоящего раздела. Отметим лишь, что наиболее значимые из таких мер были ориентированы на поддержку автомобилестроения, сельскохозяйственного машиностроения, металлургии и АПК.

кель нелегированный и медные катоды, азотные и комбинированные удобрения и др.)<sup>1</sup>.

При рассмотрении инструментов поддержки системообразующих организаций мы считаем необходимым остановиться более подробно на практической реализации трех механизмов:

- кредитование компаний в целях рефинансирования их внешней задолженности;
- предоставление компаниям государственных гарантий по кредитам;
- предоставление компаниям бюджетных субсидий для компенсации части процентных ставок.

Особое внимание к перечисленным направлениям продиктовано, во-первых, их масштабностью (по крайней мере, планировавшейся), а во-вторых, тем обстоятельством, что сфера их применения изначально не ограничивалась одной-двумя приоритетными отраслями.

Содействие доступу системообразующих организаций к финансовым ресурсам

***Предоставление Внешэкономбанком кредитов российским компаниям для погашения внешней задолженности***

Правовые основы механизма рефинансирования Внешэкономбанком внешних обязательств компаний реального сектора были определены в середине октября 2009 г.<sup>2</sup> – примерно за два месяца до утверждения Перечня системообразующих организаций. Банку было предоставлено право выдавать российским компаниям кредиты в иностранной валюте для погашения или обслуживания ранее полученных ими кредитов иностранных организаций, а также приобретать права требования у иностранных кредиторов. Минимальная процентная ставка по предоставляемым кредитам устанавливалась на уровне, превышающем на 5 процентных пунктов ставку ЛИБОР (в долларах США на один год). Общая сумма кредитов Внешэкономбанка, а также приобретаемых им прав требований не должна была превышать 50 млрд долл.

В тот же день наблюдательным советом Внешэкономбанка был утвержден порядок рефинансирования внешней задолженности российских компаний<sup>3</sup>, установивший, в частности, следующие основные критерии применения данного механизма:

- имеется угроза экономической безопасности Российской Федерации, может произойти утрата существенных активов компании-заемщика, что повлечет за собой значительное сокращение объемов ее деятельности или банкротство;

---

<sup>1</sup> Как и в случае с изменением ввозных пошлин мы воздержимся от рассмотрения соответствующих мер, ограничившись лишь упоминанием о том, что наиболее значимыми по масштабам оказанной поддержки нам представляются меры, адресованные компаниям – экспортерам нефтегазового сектора, цветной металлургии, химии и нефтехимии.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

<sup>3</sup> Порядок реализации государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» мер, предусмотренных статьями 1 и 2 Федерального закона от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» (утвержден наблюдательным советом Внешэкономбанка 13 октября 2008 г., протокол № 11).

- рефинансируемые обязательства сформировались как результат привлечения финансирования на реализацию крупных инвестиционных проектов или на приобретение активов, приводящих к существенному расширению деятельности компании-заемщика на территории Российской Федерации.

Размер рефинансируемых обязательств должен был составлять не менее 100 млн долл. Лимитировался и максимальный размер кредитов, который может быть предоставлен одной компании (взаимосвязанным компаниям) – 2,5 млрд долл. Кроме того, предусматривалось, что компания-заемщик обеспечивает софинансирование на уровне не менее 25% размера рефинансируемых обязательств (если иное не установлено наблюдательным советом Внешэкономбанка) и предоставляет Внешэкономбанку обеспечение, которое ранее было предоставлено иностранным кредиторам (а при его недостаточности – дополнительное обеспечение).

Для получения кредита организация реального сектора должна была представить во Внешэкономбанк пакет из нескольких десятков (как правило, не менее 40) документов. Поданные заявки подлежали рассмотрению последовательно комитетом развития инвестиционных операций, кредитным комитетом, правлением, специальным комитетом по рассмотрению заявок и, наконец, наблюдательным советом Внешэкономбанка. В отношении заявок, успешно прошедших рассмотрение комитетом развития инвестиционных операций, предусматривалось проведение комплексной экспертизы.

Спустя лишь неделю после определения правовых основ механизма рефинансирования внешней задолженности компаний наблюдательный совет Внешэкономбанка утвердил внутреннюю нормативную базу, необходимую для практической реализации данной меры<sup>1</sup>. До конца октября наблюдательным советом Внешэкономбанка были приняты первые решения о рефинансировании внешней задолженности. К началу декабря Внешэкономбанком были получены заявки на рефинансирование внешних обязательств на общую сумму около 78 млрд долл., в том числе примерно на 50 млрд долл. – от компаний реального сектора<sup>2</sup>. В то же время за весь период применения данного механизма финальной стадии рассмотрения – наблюдательным советом – достигли 32 заявки на общую сумму 27,1 млрд долл., из которых были одобрены 15 заявок, представленных 12 организациями, на общую сумму 14,3 млрд долл. (без учета софинансирования)<sup>3</sup>, что составило менее 30% выделенных на эти цели Центробанком 50 млрд долл.

Из 11 организаций реального сектора<sup>4</sup>, заявки которых получили одобрение наблюдательного совета Внешэкономбанка, 7 в декабре были включены в Перечень системообразующих организаций (ОАО «НК «Роснефть"», ОАО «ОК «Русал"», ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Группа компаний «ПИК"», ОАО «Ситроникс», ОАО «Газпром», ООО «УК «Мечел"»), а остальные 4 имели непосредственное отношение к ком-

---

<sup>1</sup> Отчет Внешэкономбанка за 2008 г. ([http://www.veb.ru/common/img/uploaded/files\\_list/VEB\\_Annual\\_2008\\_rus.pdf](http://www.veb.ru/common/img/uploaded/files_list/VEB_Annual_2008_rus.pdf))

<sup>2</sup> Брифинг председателя Внешэкономбанка В.Дмитриева по итогам заседания наблюдательного совета 1 декабря 2009 г. (<http://www.veb.ru/ru/about/press/ns/index.php?from32=3&id32=5446>)

<sup>3</sup> Здесь и далее, если не указано иное, использованы данные отчетов правительства Российской Федерации о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики.

<sup>4</sup> Одна из получивших финансирование организаций представляла финансовую сферу – ОАО «Банк ВТБ».

паниям перечня («Евраз Груп С.А.», ОАО «Газпромнефть», En+ Group Limited, «ЭКО Телеком Лтд.»).

«Евраз Груп С.А.» является владельцем активов, оперативное управление которыми в России осуществляет ООО «ЕвразХолдинг», включенное в Перечень системообразующих организаций.

*ОАО «Газпромнефть» является дочерней компанией ОАО "Газпром", включенного в Перечень.*

*En+ Group Limited является контролирующим акционером системообразующего ОАО «ОК "Русал", а также компании, являющейся материнской по отношению к ОАО «Евросибэнерго», включенному в Перечень.*

*«ЭКО Телеком Лтд.» входит в состав телекоммуникационного блока консорциума «Альфа Групп», возглавляемого компанией Altimo, которой, в частности, принадлежат 44% акций ОАО «Вымпелком» и 25,1% акций ОАО «МегаФон», включенных в Перечень<sup>1</sup>.*

Две компании, заявки которых получили одобрение наблюдательного совета Внешэкономбанка, – ООО «УК "Мечел"» и En+ Group Limited – впоследствии отказались от привлечения кредитов данного банка. По сообщениям прессы, первую компанию не устроил запрошенный Внешэкономбанком объем обеспечения, а вторая не смогла предоставить полный комплект документов, необходимых для заключения кредитной сделки<sup>2</sup>. Остальные компании получили кредиты Внешэкономбанка общим объемом 11,28 млрд долл. (менее четверти первоначально планировавшихся 50 млрд долл.). Срок кредитов не превышал 1 года, процентные ставки составляли 7–10%.

В начале февраля 2009 г. было объявлено, что Внешэкономбанк приостановил прием заявок на рефинансирование внешней задолженности по следующим причинам:

- российские коммерческие банки, имеющие избыточную валютную ликвидность, «помогут компаниям уладить их отношения с кредиторами»;
- компании находят способы урегулировать ситуацию с внешней задолженностью без привлечения кредитов Внешэкономбанка.

При этом руководство банка не исключало возможности возобновления данного направления деятельности в будущем<sup>3</sup>.

В начале июня руководством Внешэкономбанка было объявлено о возможной пролонгации сроков заимствования на 1 год «при безусловном выполнении тех обязательств, которые заемщики брали на себя по оригинальным кредитам и по оригинальному формату погашения и обслуживания этого долга»<sup>4</sup>.

К середине октября 2009 г. компании-заемщики погасили часть своей задолженности перед Внешэкономбанком на общую сумму 2,43 млрд долл. (основной долг). При

<sup>1</sup> Также важно отметить, что компания «ЭКО Телеком Лтд.» в 2007 г. привлекла два облигационных займа у "Deutsche Bank AG", обеспечением по которым послужили 44% акций ОАО «Вымпелком». На рефинансирование этих займов был направлен кредит Внешэкономбанка.

<sup>2</sup> См. об этом, например: Комарова Т., Коваленко В. Троянский транш // Секрет фирмы. 04.05.2009 г.; Шабашов Д., Годлевская Е. Дерипаску записали в отказники // РБК daily. 12.11.2009 г.

<sup>3</sup> Брифинг председателя Внешэкономбанка В. Дмитриева по итогам заседания наблюдательного совета банка 5 февраля 2009 г. (<http://www.veb.ru/ru/about/press/ns/index.php?from32=2&id32=5449>).

<sup>4</sup> Брифинг председателя Внешэкономбанка В. Дмитриева по итогам заседания наблюдательного совета 1 июня 2009 г. (<http://www.veb.ru/ru/about/press/ns/index.php?from32=2&id32=5450>)

этом 3 заемщика – ОАО «Роснефть», ОАО «Российские железные дороги» и ОАО «Банк ВТБ» – досрочно погасили выданные им кредиты в полном объеме. В отношении 6 компаний – ОАО «ОК "Русал"», ОАО «Группа компаний "ПИК"», ОАО «Ситроникс», «Евраз Груп С.А.», ОАО «Газпромнефть» и «ЭКО Телеком Лтд.» – наблюдательным советом Внешэкономбанка было принято решение о пролонгации кредитов на общую сумму 8,34 млрд долл. на 1 год.

Наконец, в декабре 2009 г. право Внешэкономбанка продлевать срок использования выданных кредитов было оформлено юридически<sup>1</sup>.

*В целом в отношении особенностей практического применения механизма рефинансирования внешнего долга крупнейших компаний необходимо отметить следующее:*

- несмотря на то что де-юре рефинансирование внешней корпоративной задолженности не являлось инструментом поддержки системообразующих организаций (уже хотя бы потому, что Перечень таких организаций был сформирован спустя полтора месяца после одобрения первых заявок на рефинансирование), де-факто все получившие кредиты Внешэкономбанка компании реального сектора либо вошли в Перечень системообразующих, либо имели непосредственное отношение к организациям из Перечня;
- в отличие от многих других антикризисных мер механизм рефинансирования внешней задолженности был сформирован и запущен в кратчайшие сроки: первые заявки на получение средств Внешэкономбанка были одобрены спустя полмесяца после формирования соответствующей правовой и методической базы (при этом заявки должны были включать несколько десятков документов, а процедура их рассмотрения состояла из семи этапов), а до конца 2009 г. были выданы кредиты на сумму свыше 10 млрд долл.;
- заявки компаний на рефинансирование внешней задолженности проходили весьма строгий отбор: достаточно сказать, что объем кредитов, выданных Внешэкономбанком, в несколько раз уступал объему средств, на который были получены заявки;
- при достаточно жестком первоначальном отборе рефинансируемых обязательств в дальнейшем Внешэкономбанк продемонстрировал весьма либеральное отношение к должникам: для каждой из компаний, испытывавших трудности с погашением обязательств перед банком (а таких набралось более половины), срок кредита был продлен.

***Предоставление системообразующим организациям государственных гарантий по кредитам<sup>2</sup>***

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации».

<sup>2</sup> Необходимо заметить, что наряду с рассматриваемым механизмом гарантийной поддержки системообразующих организаций в конце 2008 г. – начале 2009 г. был сформирован еще один механизм подобного рода, предусматривавший предоставление государственных гарантий стратегическим предприятиям ОПК: упоминавшимся выше Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ предусматривалась гарантийная поддержка таких предприятий общим объемом 100 млрд руб. (впоследствии сокращен до 75 млрд руб.), а соответствующие правила были утверждены Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 104. При этом ряд организаций, включенных в Перечень системообразующих, соответствовал также критериям, установленным для стратегических предприятий ОПК, благодаря чему некоторые из таких организаций получали госгарантии в 2009 г. в рамках второго механизма. Однако в силу существенной специфики данного направления государственной гарантийной поддержки относи-

504



Правовые основания для предоставления в 2009 г. государственных гарантий системообразующим организациям были определены еще в конце 2008 г. – соответствующие изменения в закон о федеральном бюджете на 2009 г.<sup>1</sup> были внесены через неделю после утверждения перечня системообразующих организаций. При этом предусматривалось, что объем данного направления гарантийной поддержки составит в 2009 г. 200 млрд руб. В середине февраля правительством РФ были утверждены правила предоставления государственных гарантий<sup>2</sup>.

Заметим, что полуторамесячная задержка с принятием подзаконного акта (вероятно, возникшая в силу длительных межведомственных согласований) стала объектом критики президента РФ<sup>3</sup>. В дальнейшем гарантийная поддержка системообразующих организаций неоднократно становилась объектом внимания первых лиц государства, что можно считать свидетельством высокой политической значимости данного инструмента.

*Изначально были определены следующие базовые условия предоставления и исполнения государственных гарантий:*

1) условия по гарантируемым кредитам:

- кредит привлекается организацией на финансирование своей основной производственной деятельности и связанных с ней капитальных вложений;
- кредит привлекается организацией в российских банках (в том числе в рамках возобновляемых кредитных линий);
- срок кредита должен составлять от шести месяцев до пяти лет;

2) требования и ограничения по параметрам гарантий:

- гарантия предоставляется организации в обеспечение исполнения ее обязательств по возврату кредита *в объеме до 50%* предоставленной ей суммы кредита (основного долга);
- *срок гарантии определяется исходя из установленного кредитным договором срока исполнения обязательств, увеличенного на один год, а в случае если обязательства организации обеспечиваются также залогом недвижимого имущества – на два года;*
- гарантия предоставляется на сумму *не менее 150 млн руб.*; общая сумма гарантий, предоставляемых одной организации, *не может превышать 10 млрд руб.*;

---

тельно скромных масштабов его применения и дефицита информации о нем в открытых источниках в дальнейшем мы воздержимся от его рассмотрения.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 103 «О предоставлении в 2009 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном правительством Российской Федерации, на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения».

Строго говоря, ни в данном документе, ни в принятом ранее законе явно не указывалось, что получателями гарантий должны выступать именно системообразующие организации, – речь в них идет об «организациях, отобранных в порядке, установленном правительством Российской Федерации». Однако в выступлениях и комментариях официальных лиц неоднократно отмечалось, что данный механизм ориентирован на системообразующие организации. См., например: Путин В. На оказание поддержки экономике РФ зарезервировано 326,3 млрд руб. // Прайм-ТАСС. 30.12.2008 г.

<sup>3</sup> См. выдержки из стенографического отчета о расширенном заседании президиума Государственного совета по вопросам повышения эффективности мер государственной поддержки реального сектора экономики, состоявшегося 20 февраля 2009 г. в Иркутске (<http://www.kremlin.ru/transcripts/3258>).

3) условия и ограничения предоставления гарантий:

- гарантией *не обеспечивается исполнение обязательств по уплате процентов за пользование кредитом*, иных процентов, комиссий, неустойки (штрафов и пеней), а также ответственность организации за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по кредитному договору и причинение убытков;
- гарантия *не может быть предоставлена организации, у которой имеется просроченная (неурегулированная) задолженность* перед Российской Федерацией либо по обязательным платежам, а также организации, в отношении которой *возбуждено дело о несостоятельности, введена процедура банкротства*;
- обязательным условием предоставления гарантии является *наличие иного обеспечения исполнения обязательств организации по кредитному договору*. При этом *общая сумма обеспечения исполнения обязательств организации, включая гарантию, должна составлять не менее 100% суммы кредита* (основного долга);

4) условия исполнения гарантий:

- гарантия подлежит исполнению в размере, не превышающем 90% суммы неисполненных обязательств организации по возврату основного долга;
- Российская Федерация несет субсидиарную ответственность по гарантиям; гарантия подлежит исполнению после полной реализации иного обеспечения исполнения обязательств организации по кредиту;
- права требования кредитора по кредитному договору в части, соответствующей объему обязательств по гарантии, подлежат уступке в пользу Российской Федерации в лице Минфина до исполнения гарантии.

Также устанавливалось, что отбор организаций для предоставления гарантий *в размере до 5 млрд руб. осуществляет создаваемая Минэкономразвития России межведомственная комиссия, свыше 5 млрд руб.* – Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики. При положительном решении соответствующей комиссии организация представляет в Минфин России не позднее 1 декабря 2009 г. пакет документов, включающий, в частности, подлинник кредитного договора с банком. Минфин совместно с Внешэкономбанком осуществляет проверку соответствия представленных организацией документов установленным требованиям и в течение 10 дней принимает решение о предоставлении гарантии или об отказе в ее предоставлении.

Параллельно с выработкой правовых основ механизма предоставления госгарантий системообразующим организациям в конце 2008 г. – начале 2009 г. происходило формирование необходимой организационной инфраструктуры. Важнейшими ее элементами стали уже упоминавшиеся Правительственная комиссия по повышению устойчивости развития российской экономики<sup>1</sup> и Межведомственная рабочая группа по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций, входящих в перечень системообразующих организаций<sup>2</sup> (с марта 2009 г. – одноименная комиссия)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Образована Постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2008 г. № 957. При этом состав полномочий комиссии отнюдь не исчерпывался рассмотрением вопросов и принятием решений по поддержке системообразующих организаций. К настоящему моменту данная комиссия упразднена в связи с созданием Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 1166).

<sup>2</sup> Приказ Минэкономразвития России от 17 января 2009 г. № 7.

Первые заявки системообразующих организаций на предоставление государственных гарантий были предварительно одобрены еще до утверждения правительством соответствующих правил.

*Так, по сообщениям СМИ, 4 февраля 2009 г. Межведомственная рабочая группа одобрила предоставление госгарантий ОАО «КамАЗ» в объеме 4,6 млрд руб.<sup>2</sup>.*

Однако затем в течение примерно полугода процесс рассмотрения и одобрения заявок протекал весьма медленно, а предоставление системообразующим организациям госгарантий не осуществлялось вовсе. Основная причина этого состояла отнюдь не в бюрократических проволочках, а в сложности заключения кредитных договоров с банками. Камнем преткновения в переговорах, как правило, становилось несогласие банков с одним из ключевых условий предоставления гарантии, в соответствии с которым государство обязывалось исполнить гарантию лишь после того, как банк полностью реализует иное обеспечение по кредиту. Кроме того, негативное отношение представителей банковских кругов вызывала норма, в соответствии с которой удовлетворению за счет госгарантий подлежат не более 90% просроченных обязательств организации<sup>3</sup>.

Отсутствие какого-либо реального прогресса в выдаче госгарантий к марту-апрелю 2009 г. вызвало озабоченность в высших эшелонах государственной власти<sup>4</sup>, в результате чего было объявлено о возможной модификации механизма гарантийной поддержки в интересах банковской системы: предполагалось установить, что перечисление банкам средств по госгарантиям осуществляется сразу по наступлении гарантийного случая – до реализации ими иного обеспечения<sup>5</sup>.

В конце апреля в законодательную базу механизма гарантийной поддержки системообразующих организаций были внесены первые изменения, которые, однако, не затронули порядок предоставления и исполнения гарантий, а лишь расширили состав возможных оснований для их выдачи: помимо финансирования основной производственной деятельности и капитальных вложений допустимой целью привлечения кредита, обеспечиваемого гарантиями, было определено погашение задолженности по кредитам и облигационным займам, привлеченным организациями ранее на осуществление производственной деятельности и капвложений<sup>6</sup>.

В мае 2009 г. тема гарантийной поддержки кредитования системообразующих организаций вновь стала объектом внимания на высшем государственном уровне<sup>7</sup>. Вскоре

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития России от 16 марта 2009 г. № 83.

<sup>2</sup> Столяров Г. Гарантия для «КамАЗа» // Ведомости. 05.02.2009 г.

<sup>3</sup> См., в частности: Чайкина Ю., Алешкина Т. Сбербанку невыгодны госгарантии // Коммерсантъ. 30.03.2009 г.

<sup>4</sup> См., например, материалы рабочей встречи президента РФ Д. Медведева с первым заместителем председателя правительства РФ И. Шуваловым 16 марта 2009 г. (<http://www.kremlin.ru/transcripts/3454>).

<sup>5</sup> Вступительное слово председателя правительства РФ В. Путина на совещании по экономическим вопросам 22 апреля 2009 г. (<http://premier.gov.ru/events/news/3936/>).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

<sup>7</sup> Так, президент РФ Д. Медведев во вступительном слове на совещании «О развитии банковской системы» 13 мая 2009 г. признал, что в своем прежнем виде идея предоставления госгарантий провалилась, и предложил возложить на государство солидарную ответственность по гарантиям (<http://www.kremlin.ru/transcripts/4048>).

Минфином России был представлен проект поправок в нормативную базу по предоставлению госгарантий, которые были приняты в конце июня<sup>1</sup>.

Основные изменения в правилах предоставления государственных гарантий состояли в следующем:

- в число возможных целей привлечения кредитов наряду с финансированием основной производственной деятельности и связанных с ней капитальных вложений включено погашение ранее привлеченных организациями кредитов и облигационных займов (как уже было отмечено, ранее соответствующие изменения были внесены в закон о бюджете);
- установлены *дополнительные требования к организациям* для предоставления гарантий, среди которых:
  - отмена премиальных и бонусных выплат высшему менеджменту;
  - обеспечение прозрачности финансовой и хозяйственной деятельности;
  - выполнение работодателем обязательств при увольнении работников, а также сохранение рабочих мест для инвалидов и других социально уязвимых категорий работников;
- исключена норма, в соответствии с которой гарантия покрывает не более 90% просроченных обязательств организации перед банком;
- исключена норма, в соответствии с которой гарантия может быть исполнена только после полной реализации иного обеспечения исполнения обязательств организации по кредиту. Вместо этого установлено, что банк в случае неисполнения организацией обязательств по возврату кредита предъявляет ей соответствующее требование, а если последнее не будет удовлетворено в течение 30 дней – вправе требовать от Минфина исполнения гарантии.

Следует констатировать, что главной целью предпринятой модификации механизма гарантийной поддержки было повышение заинтересованности банков в выдаче кредитов, обеспечиваемых госгарантий. Комментируя данную меру, председатель правительства РФ призвал руководителей банков в качестве ответного шага расширить кредитование приоритетных отраслей и снизить стоимость кредитов<sup>2</sup>.

В августе 2009 г. процесс выдачи системообразующим организациям кредитов, обеспеченных государственными гарантиями, наконец, сдвинулся с мертвой точки.

*В конце августа 2009 г. ВТБ сообщил о выдаче первых траншей кредитов ОАО «КамАЗ» (общая сумма кредита – 2,9 млрд руб., размер госгарантии – 1,45 млрд руб.), ОАО «Соллерс» (соответственно 1 млрд и 500 млн руб.) и ОАО «Соллерс – Набережные Челны» (700 и 350 млн руб.).*

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2009 г. № 542. Примечательно, что внесение соответствующих изменений в Закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (за исключением нормы, расширяющей состав возможных целей привлечения кредитов) произошло еще позднее – в начале октября (Федеральный закон от 3 октября 2009 г. № 230-ФЗ).

<sup>2</sup> Вступительное слово председателя правительства РФ В. Путина на совещании «О предварительных основных характеристиках федерального бюджета на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов и принципах формирования бюджетных расходов» 29 июня 2009 г. (<http://premier.gov.ru/events/news/4529/>)

Примерно тогда же начал динамично расти и объем одобренных заявок на предоставление гарантий. При этом мы полагаем, что изменение регулирования было отнюдь не единственным фактором, обусловившим данный рост. Большое значение имел и *политический сигнал крупнейшим банкам с госучастием* со стороны председателя правительства РФ о необходимости увеличения объемов кредитования, и *относительное улучшение ситуации в экономике* (существенное замедление общего спада и снижение неопределенности).

К концу октября 2009 г., по заявлениям официальных лиц, были одобрены заявки системообразующих организаций на предоставление госгарантий на сумму 189 млрд руб., что составляло примерно 95% запланированного федеральным бюджетом на 2009 г. общего объема гарантийной поддержки таких организаций. Произошло и некоторое улучшение ситуации в сфере практического предоставления госгарантий: если на начало октября объем выданных системообразующим организациям гарантий составлял 8,2 млрд руб., то к концу того же месяца – уже 41,8 млрд руб.<sup>1</sup> – немногим более 20% суммы, предусмотренной законом о бюджете на 2009 г.

К началу декабря 2009 г. общая сумма одобренных заявок на предоставление госгарантий составила 199,4 млрд руб., почти достигнув установленного законом о бюджете лимита (200 млрд руб.). Вероятнее всего, по этой причине данный лимит был *увеличен на 25 млрд руб.*<sup>2</sup>. До конца года весь запланированный объем гарантийной поддержки был распределен. При этом основными адресатами одобренных госгарантий стали компании металлургического комплекса, АПК и пищевой промышленности, автомобилестроения, а также строительной отрасли.

В то же время процесс выдачи госгарантий по-прежнему происходил с существенным отставанием: так, к середине декабря объем фактически оказанной системообразующим организациям гарантийной поддержки составил лишь около 70 млрд руб.<sup>3</sup>. При этом оформление и выдачу остальной части одобренных в 2009 г. госгарантий предполагалось продолжить уже в наступившем году.

*Следует обратить внимание на ряд особенностей «конструкции» механизма предоставления государственных гарантий системообразующим организациям и его практического применения:*

- гарантийная поддержка компаний осуществлялась со значительным запаздыванием: первые кредиты, обеспеченные госгарантиями были выданы лишь в августе 2009 г. – через полгода после формирования необходимой правовой базы и организационной инфраструктуры, а к началу октября было предоставлено менее 5% запланированного объема гарантий. Таким образом, данный механизм *не дал необхо-*

<sup>1</sup> См. об этом: Письменная Е. Гарантии на модернизацию // Ведомости. 30.10.2009 г. А также материалы парламентских слушаний Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации на тему: «Модернизация экономики как основная антикризисная мера», 17 декабря 2009 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». Заметим, что одновременно на 25 млрд руб. был уменьшен объем госгарантий для стратегических предприятий ОПК.

<sup>3</sup> Гудков А., Сапожков О. Госгарантии пошли в рост // Коммерсантъ. 18.12.2009 г.

Необходимо также заметить, что к концу 2009 г., совокупный объем госгарантий, предоставленных как системообразующим организациям, так и стратегическим предприятиям ОПК, составил 145,9 млрд руб. (Товкайло М., Холмогорова В. Отчет об опоздании // Ведомости. 04.02.2010 г.).

*димого эффекта в плане обеспечения компаний кредитными ресурсами в наиболее острой фазе кризиса* – в начале 2009 г. (что особенно важно ввиду задержки запуска ряда других мер, связанных с госзакупками, предоставлением бюджетных субсидий и др.). В то же время сам по себе интенсивный процесс согласования интересов различных сторон, урегулирования требований и согласования обязательств по будущему кредитованию при предоставлении госгарантий стал важным стабилизирующим фактором для экономики в период кризиса;

- основной причиной задержки предоставления кредитов, обеспеченных госгарантиями, являлось несогласие банков с установленным порядком исполнения гарантий государством. Модификация данного механизма в середине 2009 г. была принята в значительной мере в интересах банков;
- изначально механизм госгарантий был ориентирован на кредитование основной производственной и инвестиционной деятельности организаций. Включение в число возможных целей кредитования реструктуризации имеющейся задолженности, с одной стороны, объективно отвечало потребностям организаций, с другой – сделало госгарантии не столько инструментом развития производства, сколько способом отложить решение насущных проблем;
- сложность и длительность процедур подготовки и одобрения заявок и, в особенности, заключения кредитных договоров с банками привели к тому, что ряд организаций, изначально претендовавших на получение госгарантий, в процессе «хождений по инстанциям» отказались от своих намерений;
- важной особенностью рассматриваемого механизма стало удовлетворение заявок, предусматривающих предоставление госгарантий сразу нескольким компаниям-принципалам. Одной из причин этого являлся нормативно установленный лимит гарантийной поддержки одной организации – 10 млрд руб. Распределение запрашиваемой суммы госгарантий между несколькими аффилированными компаниями позволяло бизнес-группам при соблюдении лимита поддержки в отношении принципала получать гарантийную поддержку в объемах, существенно превышающих 10 млрд руб.

Новым законом о федеральном бюджете<sup>1</sup>, как и предыдущим, предусмотрено предоставление в 2010 г. государственных гарантий организациям, отобранным в порядке, установленном правительством РФ, по кредитам, привлекаемым ими на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения, а также на погашение кредитов и облигационных займов. В 2010 г. объем государственных гарантий должен составить 200 млрд руб., тогда как в 2011 и 2012 гг. оказание данного вида гарантийной поддержки не планируется. Соответствующая правовая регламентация на уровне закона осталась неизменной, за исключением одного дополнительного требования, устанавливающего, что гарантии предоставляются организациям, отобранным в 2009 г., в том случае, если фактически в 2009 г. гарантии им предоставлены не были. Также необходимо заметить, что действие правил предоставления госгарантий в 2009 г. распространено и на 2010 г., однако исключительно в отношении тех организаций, заявки которых были одобрены в 2009 г.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1181.

Помимо традиционного механизма гарантийной поддержки системообразующих организаций новым законом о бюджете предусмотрен *еще один вариант предоставления госгарантий* по займам организаций, отобранных в порядке, установленном правительством РФ, – *на осуществление инвестиционных проектов*. В 2010 г. объем таких гарантий должен составить 100 млрд руб., или 3,3 млрд долл., в 2011 и 2012 гг. их выдача не планируется. При этом правовые нормы, установленные в отношении нового механизма предоставления госгарантий, заметно отличаются от норм, регламентирующих описанный выше традиционный механизм.

*Ключевые особенности гарантийной поддержки инвестиционных проектов заключаются в следующем:*

- *гарантиями обеспечивается 100% основного долга по займу, привлекаемому системообразующей организацией на осуществление инвестиционного проекта. В то же время размер гарантии не может превышать 50% стоимости инвестиционного проекта;*
- *минимальный размер госгарантии – 1 млрд руб., или 30 млн долл.;*
- *срок займа, обеспечиваемого гарантией, может составлять от 4 до 20 лет, при этом исполнение госгарантии возможно не ранее 2014 г.;*
- *для предоставления госгарантий не требуется обеспечение обязательств по регрессным требованиям государства к организации, возникающим в случае исполнения гарантии.*

Отметим, что если новый механизм предоставления госгарантий также будет использоваться преимущественно в отношении системообразующих организаций, то совокупный объем их гарантийной поддержки в 2010 г. может достичь 400 млрд руб. – более половины госгарантий, запланированных законом о бюджете на текущий год.

*В отношении нового механизма гарантийной поддержки представляется важным сделать следующие замечания:*

- *«инвестиционная направленность» и долгосрочный характер данного механизма, вероятнее всего, обусловлены (по крайней мере, отчасти) избыточной ориентацией традиционного варианта гарантийной поддержки системообразующих организаций на решение текущих задач;*
- *тот факт, что примерно половину объема госгарантий по инвестиционным проектам планируется предоставить в американских долларах, позволяет предположить, что реализация этих проектов будет в немалой степени связана с импортом оборудования и технологий;*
- *планируемое предоставление госгарантий на весь объем основного долга свидетельствует о том, что в рамках данного механизма государство предполагает практически полностью принять на себя риски банков по финансированию проектов (и тем самым обеспечить их высокую заинтересованность в участии в таких проектах), однако это может привести к снижению уровня проработки проектов со стороны банков;*
- *ограничение размера гарантий половиной стоимости проекта в принципе позволяет рассчитывать на разделение рисков между государством и бизнесом, однако весьма сложной может оказаться оценка реального вклада бизнеса;*
- *отсутствие верхней границы объема предоставляемых госгарантий существенно усиливает интерес для различных сторон к лоббированию очень крупных, длитель-*

ных и соответственно высокорискованных проектов, в связи с чем требуется существенное развитие инфраструктуры для оценки таких проектов.

### *Субсидирование части процентных ставок по кредитам системообразующих организаций*

Изначально Программой антикризисных мер правительства Российской Федерации на 2009 г. были предусмотрены следующие направления субсидирования процентных ставок по кредитам организаций реального сектора, получателями средств в рамках которых могли являться системообразующие организации<sup>1</sup>:

- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций – экспортеров промышленной продукции (на эти цели было предусмотрено выделение бюджетных средств в объеме 6 млрд руб.);
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций мясного и молочного животноводства (7 млрд руб.);
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций иных подотраслей АПК (10 млрд руб.);
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций лесопромышленного комплекса на создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива (0,325 млрд руб.);
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций автомобилестроения и транспортного машиностроения, полученным на технологическое перевооружение (2,5 млрд руб.);
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций ОПК – головных исполнителей (исполнителей) государственного оборонного заказа (15 млрд руб.);
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций ОПК на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции (1 млрд руб.).

Проведем краткое рассмотрение тех из перечисленных мер, которые достигли в 2009 г. стадии практической реализации.

#### Предоставление субсидий экспортерам промышленной продукции

Механизм возмещения из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам сформирован еще в 2005 г.<sup>2</sup> и с тех пор применяется практически в неизменном виде. Нормативно установлены следующие основные условия получения организациями субсидий:

- организация должна являться экспортером промышленной продукции не менее трех лет;

---

<sup>1</sup> Помимо перечисленных направлений, Программой антикризисных мер правительства РФ также предусмотрено субсидирование процентной ставки по кредитам, привлекаемых организациями рыбохозяйственного комплекса, в объеме 1,07 млрд руб., однако организации данной отрасли не представлены в списке системообразующих. Кроме того, 3 меры предусматривали субсидирование недополученных организациями доходов в связи с выполнением заданий государства, а одна – предоставление субсидий стратегическим предприятиям ОПК для предотвращения их банкротства.

<sup>2</sup> Правила возмещения из федерального бюджета российским экспортерам промышленной продукции части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, утверждены Постановлением Правительства РФ от 6 июня 2005 г. № 357.



– привлеченные организацией кредитные ресурсы должны быть направлены на осуществление экспорта промышленной продукции с высокой степенью переработки<sup>1</sup>.

Возмещению подлежат 2/3 процентной ставки по привлеченным кредитам, но не более 2/3 ставки рефинансирования Центробанка.

В начале 2009 г. правительство РФ<sup>2</sup> выделило на субсидирование процентных ставок по кредитам экспортеров 6 млрд руб.<sup>3</sup>. За первые 9 месяцев весь выделенный объем средств был исчерпан. Более того, организациям-экспортерам в совокупности была выделена несколько большая сумма – 6,135 млрд руб., причем свыше 90% этой суммы – 5,709 млрд руб. – было распределено в первом полугодии<sup>4</sup>.

В декабре 2009 г. объем бюджетных ассигнований на реализацию рассматриваемой меры государственной поддержки был увеличен до 9 млрд руб.<sup>5</sup>.

В течение года возмещение части процентных ставок по кредитам получили свыше 100 организаций-экспортеров на общую сумму 9,135 млрд руб. Заметим, что в числе получателей субсидий лишь около трети составили организации, включенные в Перечень системообразующих либо являющиеся дочерними по отношению к фигурирующим в нем компаниям, однако на такие организации пришлось порядка трех четвертей общего объема выданных субсидий. При этом основная часть этих средств была предоставлена системообразующим организациям различных отраслей ОПК (прежде всего, ракетно-космической и авиационной промышленности), а также атомной промышленности и автомобилестроения.

Основные направления антикризисных действий правительства Российской Федерации на 2010 г.<sup>6</sup> предусматривают предоставление субсидий организациям – экспортерам промышленной продукции на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2005–2012 гг., в объеме 7 млрд руб.

Предоставление субъектам РФ субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам организаций АПК

Данная мера фактически объединяет 2 направления, предусмотренные программой антикризисных мер правительства РФ: субсидирование процентной ставки по кредитам организаций мясного и молочного животноводства (в объеме 7 млрд руб.) и иных под-

---

<sup>1</sup> Порядок отнесения промышленной продукции к продукции с высокой степенью переработки в настоящее время определен Приказом Минпромторга России от 2 февраля 2009 г. № 31.

<sup>2</sup> Федеральным законом от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» правительству РФ было предоставлено право направить средства федерального бюджета в размере до 175 млрд руб. (в действующей редакции – 450 млрд руб.) на реализацию мер по поддержке финансового рынка (в действующей редакции – поддержке финансового рынка, рынка труда и отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики).

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 14 января 2009 г. № 24. Отметим, в 2008 г. на эти цели было выделено 3 млрд руб.

<sup>4</sup> Приказ Минпромторга России № 144, Минфина России № 144 от 27 марта 2009 г.; Приказ Минпромторга России № 250, Минфина России № 175 от 20 апреля 2009 г.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2009 г. № 996.

<sup>6</sup> Одобрены на заседании правительства РФ 30 декабря 2009 г.

отраслей АПК (10 млрд руб.). При этом правовая конструкция данной меры<sup>1</sup> в отличие от других, рассматриваемых в данном разделе, определяет двухэтапную процедуру выделения субсидий: средства сначала выделяются из федерального бюджета субъектам РФ и лишь затем распределяются между сельскохозяйственными товаропроизводителями и организациями АПК. Объектом возмещения в рамках данного механизма могут являться выплаты процентов как по краткосрочным кредитам (до 1 года), привлекаемым на закупку отечественного сельскохозяйственного сырья и некоторые другие нужды, так и по инвестиционным кредитам на приобретение некоторых видов оборудования, транспорта, техники (перечень которых определяется Минсельхозом), а также на реконструкцию и модернизацию ферм, хранилищ, тепличных комплексов и т.д. Для некоторых категорий кредитов, привлеченных организациями мясного и молочного животноводства, размер возмещения из средств федерального бюджета установлен на уровне 100% ставки рефинансирования, тогда как в других случаях он составляет 80%<sup>2</sup>.

На реализацию рассматриваемой меры правительством РФ в феврале 2009 г. было выделено 17 млрд руб., из которых 12,1 млрд руб. предназначались для возмещения процентной ставки по инвестиционным кредитам, 4,9 млрд – по краткосрочным<sup>3</sup>. В течение первых трех кварталов 2009 г. регионам РФ было перечислено 16,9 млрд руб.: 12,1 млрд руб. – для компенсации процентной ставки по инвестиционным кредитам и 4,8 млрд руб. – по краткосрочным. Заметим, что свыше 90% средств было распределено еще в первом полугодии 2009 г. Вероятнее всего, среди компаний АПК – конечных получателей средств были организации, включенные в Перечень системообразующих, однако достоверная информация об объеме средств, предоставленных таким организациям, отсутствует.

#### Предоставление субсидий организациям лесопромышленного комплекса

Правовые основы данного механизма были сформированы позже остальных, рассматриваемых в настоящем разделе – в конце июня 2009 г.<sup>4</sup>. При этом, в частности, было установлено следующее:

- кредиты, в возмещение части затрат на уплату процентной ставки по которым предоставляются субсидии, должны быть получены в российских кредитных организациях в 2008–2009 гг. на создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива;
- возмещению подлежат две трети процентной ставки по кредиту, но не более двух третей ставки рефинансирования Центробанка.

В сентябре 2009 г. Минпромторгом России было принято решение о выделении субсидий 11 организациям лесопромышленного комплекса на общую сумму 59 млн руб.<sup>5</sup>. В начале октября указанные средства были фактически перечислены организациям. Состав получателей средств официально опубликован не был, однако из сообщений СМИ известно о том, что среди получателей средств было как минимум одно предприятие,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11 и 18 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»; Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 90.

<sup>2</sup> Кроме того, за счет средств бюджетов субъектов РФ выплачивается дополнительное возмещение в размере 3 процентных пунктов сверх ставки рефинансирования Центробанка – для организаций мясного и молочного животноводства и 20% ставки рефинансирования – для других организаций.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 140.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 528.

<sup>5</sup> Приказ Минпромторга России от 28 сентября 2009 г. № 866.

включенное в список системообразующих, – ОАО «Архангельский ЦБК», которому перечислено 15 млн руб.

Предоставление субсидий организациям оборонно-промышленного комплекса – исполнителям государственного оборонного заказа

Данный механизм предусматривает субсидирование организациям ОПК, являющимся исполнителями гособоронзаказа (в том числе головными), части затрат на выплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление основной деятельности. Соответствующие правовые основы были сформированы в конце марта 2009 г.<sup>1</sup>, а перечисление средств предприятиям началось лишь во втором полугодии. В соответствии с программой антикризисных мер правительства РФ совокупный объем данного вида субсидий в 2009 г. должен был составить 15 млрд руб., однако, по имеющимся данным, компаниям было фактически предоставлено лишь около 5,5 млрд руб. Получателями этих средств стали свыше 50 организаций, из которых порядка двух третей составили включенные в Перечень системообразующих либо являющиеся дочерними по отношению к компаниям Перечня. На такие организации пришлось около 4 млрд руб. – порядка трех четвертей распределенных субсидий.

Предоставление субсидий организациям автомобилестроения и транспортного машиностроения

В январе 2009 г. правительство РФ выделило на возмещение российским организациям автомобилестроения и транспортного машиностроения части затрат на уплату процентов по кредитам, направленным на технологическое перевооружение – 2,5 млрд руб.<sup>2</sup> Однако правовой механизм предоставления субсидий был определен лишь в конце марта<sup>3</sup>, а критерии отбора проектов технологического перевооружения – в конце мая 2009 г.<sup>4</sup> При этом было установлено, что возмещению подлежат 2/3 процентной ставки по привлеченным кредитам, но не более 2/3 ставки рефинансирования Центробанка.

В августе 2009 г. была дополнительно предусмотрена возможность предоставления субсидий на возмещение части затрат российских организаций автомобилестроения на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в 2009 г. для финансирования проектов технологического перевооружения этих организаций либо их дочерних обществ, также относящихся к сфере автомобилестроения<sup>5</sup>. Субсидии по облигациям предоставляются в размере двух третей суммы затрат на выплату купонного дохода, но не выше двух третей ставки рефинансирования.

В декабре 2009 г. объем бюджетных средств, выделенных на реализацию рассматриваемого механизма, был сокращен правительством РФ с 2,5 млрд до 1,5 млрд руб.<sup>6</sup> К этому моменту Минпромторг России рассмотрел 15 заявок на предоставление субсидий (9 из которых были поданы организациями автомобилестроения, 6 – транспортного машиностроения). В октябре 2009 г. комиссией Минпромторга было подготовлено пер-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 26 марта 2009 г. № 255.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 14 января 2009 г. № 24.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 30 марта 2009 г. № 262.

<sup>4</sup> Приказ Минпромторга России от 28 мая 2009 г. № 453.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 19 августа 2009 г. № 675.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2009 г. № 996.

вое решение о выделении субсидий на сумму 59 млн руб.<sup>1</sup>. Тем не менее к середине декабря финансирование по данному направлению начато не было.

Основные направления антикризисных действий правительства РФ на 2010 г. предусматривают предоставление субсидий организациям автомобилестроения и транспортного машиностроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2008–2010 гг. и направленным на технологическое перевооружение, в объеме 2,5 млрд руб.

*В целом в отношении планировавшихся и реализованных мер субсидирования процентных ставок по кредитам представляется необходимым отметить следующее:*

- совокупное бюджетное обеспечение 7 направлений субсидирования в соответствии с Программой антикризисных мер правительства РФ должно было составить около 42 млрд руб. При этом основными получателями средств должны были стать организации оборонного комплекса и АПК (включая пищевую промышленность);
- в большинстве случаев возмещению подлежали процентные выплаты в объеме не более 2/3 ставки рефинансирования, тогда как для организаций мясного и молочного животноводства размер возмещения установлен на уровне 100% учетной ставки Центробанка;
- действие мер распространялось на кредиты, привлеченные не только в 2009 г., но и ранее (в 2008 г., а в некоторых случаях – и в предшествующие годы). Таким образом, субсидирование было направлено (по крайней мере, отчасти) на обслуживание накопленных организациями долгов и повышение их финансовой устойчивости;
- те меры, практическая реализация которых была достаточно оперативной, – предоставление субсидий экспортерам и организациям АПК – являлись продолжением мер, осуществлявшихся в предыдущие годы, тогда как в рамках остальных перечисление средств предприятиям началось с существенной задержкой либо не началось вовсе;
- за 10 месяцев 2009 г. перечисление средств организациям осуществлялось, по имеющейся информации, лишь в рамках 5 мер (см. табл. 10). Фактический объем расходов федерального бюджета по этим направлениям составил около 32 млрд руб., из которых около 80% пришлось на организации оборонного комплекса и АПК;
- объем субсидий, предоставленных системообразующим организациям, а также их дочерним компаниям, составил (без учета средств, предоставляемых предприятиям АПК субъектами РФ) порядка 7 млрд руб. Преобладающая часть этих средств пришла на компании ОПК. Среди представителей гражданских отраслей значимые объемы субсидий пришлось на системообразующие организации атомной промышленности и автомобилестроения.

---

<sup>1</sup> Материалы парламентских слушаний Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации на тему: «Модернизация экономики как основная антикризисная мера», 17 декабря 2009 г.

Таблица 10

**Механизмы субсидирования процентной ставки по кредитам**

1	Выделено средств, млрд руб. <sup>1</sup>	Перечислено средств, млрд руб. <sup>2</sup>	Исполнение, %	Перечислено системообразующим организациям, <sup>3</sup> млрд руб. <sup>2</sup>	Цель привлечения кредитов	Период привлечения кредитов
Субсидирование процентной ставки по кредитам экспортеров	6 / 9 <sup>4</sup>	9,1	102	6,7	экспорт промышленной продукции с высокой степенью переработки	2005–2010 гг.
Субсидирование процентной ставки сельхозтоваропроизводителям и организациям АПК	17	16,9 <sup>5</sup>	99	н/д		
по инвестиционным кредитам	12,1	12,1 <sup>5</sup>	100	н/д	приобретение оборудования, специализированного транспорта, специальной техники, племенной продукции (материала), закладка многолетних насаждений и виноградников, строительство и реконструкция прививочных комплексов для многолетних насаждений, животноводческих комплексов (ферм), объектов животноводства и кормопроизводства, хранилищ картофеля, овощей и фруктов, тепличных комплексов и др.	с начала 2008 г.
по краткосрочным кредитам	4,9	4,8 <sup>5</sup>	99	н/д	закупка горюче-смазочных материалов, запасных частей и материалов для ремонта сельскохозяйственной техники, минеральных удобрений, средств защиты растений, кормов, ветеринарных препаратов и других материальных ресурсов для проведения сезонных работ, приобретение молодняка сельскохозяйственных животных, отечественного сельскохозяйственного сырья для первичной и промышленной переработки и др.	с начала 2004, 2005, 2007, 2008 гг. или 2009 г. – в зависимости от получателя и цели кредита
Субсидирование процентной ставки по кредитам организаций лесопромышленного комплекса	0,325	0,06	18	не менее 0,015	создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива	2008–2009 гг.
Субсидирование процентной ставки по кредитам и выплат по облигациям организациям автомобилестроения и транспортного машиностроения	2,5 / 1,5 <sup>3</sup>	0	0	0	реализация проектов технологического перевооружения	2008–2009
Субсидирование процентной ставки организациям ОПК – головным исполнителям (исполнителям) гособоронзаказа	15 / 5,3	5,5	104	4	осуществление основной деятельности	2008–2009 гг.

*Продолжение таблицы*

1	2	3	4	5	6	7
Субсидирование процентной ставки по кредитам организаций ОПК на осуществление инновационных и инвестиционных проектов	1	0	0	0	осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции	

<sup>1</sup> В соответствии с Программой антикризисных мер правительства РФ на 2009 г.

<sup>2</sup> За 10 месяцев 2009 г.

<sup>3</sup> С учетом дочерних компаний.

<sup>4</sup> После корректировки.

<sup>5</sup> За 9 месяцев 2009 г.

### ***Дополнительная капитализация системообразующих организаций***

В рамках данного направления были предприняты следующие основные меры:

1) внесение бюджетных средств в оплату дополнительных акций акционерных обществ (увеличения уставных фондов унитарных предприятий);

2) осуществление дополнительных имущественных взносов в государственную корпорацию «Ростехнологии».

#### **Увеличение уставных капиталов компаний**

В конце 2008 г. и в 2009 г. правительством РФ были приняты решения о докапитализации 13 организаций, входящих в Перечень системообразующих либо имеющих непосредственное отношение к компаниям Перечня, для чего из федерального бюджета были выделены средства объемом 118 млрд руб. При этом 10 организаций представляли оборонно-промышленный комплекс, однако ими было получено лишь около половины общего объема бюджетного финансирования – 57 млрд руб. Как правило, докапитализация таких компаний осуществлялась в целях стабилизации их финансового состояния, погашения задолженности, пополнения оборотных средств.

Наибольший объем средств в рамках рассматриваемого направления был предоставлен ОАО «Российские железные дороги». При этом решения об увеличении уставного капитала компании принимались правительством дважды: в декабре 2008 г.<sup>1</sup> – на 41,5 млрд руб., в июле 2009 г.<sup>2</sup> – на 11,3 млрд руб., из которых 3 млрд руб. предполагалось направить на приобретение продукции ОАО «Тверской вагоностроительный завод», 8,3 млрд – на строительство участка железной дороги Яйва–Соликамск.

Кроме того, в 2009 г. правительством РФ были приняты решения о докапитализации еще двух системообразующих компаний: ОАО «НПК «Уралвагонзавод» – на 4,4 млрд руб. для погашения задолженности<sup>3</sup> и ОАО «РусГидро» – на 4,3 млрд руб. в целях финансирования строительства водосброса на Саяно-Шушенской ГЭС<sup>4</sup>.

Законом о федеральном бюджете на 2010 г. предусмотрены средства на докапитализацию нескольких десятков компаний, некоторые из которых включены в Перечень системообразующих.

#### **Имущественные взносы в ГК «Ростехнологии»**

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 16 декабря 2008 г. № 1877-р.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 7 июля 2009 г. № 918-р.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 15 сентября 2009 г. № 346-р.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 2 ноября 2009 г. № 1604-р.

В течение 2009 г. правительство РФ трижды принимало решения о направлении средств федерального бюджета ГК «Ростехнологии» для последующего их предоставления ОАО «АвтоВАЗ» в виде беспроцентных займов:

- в начале июня соответствующий имущественный взнос госкорпорации составил 25 млрд руб.<sup>1</sup>;
- в середине декабря – 12 млрд руб. При этом было установлено, что средства предоставляются для исполнения обязательств ОАО «АвтоВАЗ» перед поставщиками, посредниками, кредитными организациями и другими контрагентами с последующим увеличением доли ГК «Ростехнологии» в уставном капитале общества<sup>2</sup>;
- в конце декабря – 28 млрд руб., предоставляемые для исполнения обязательств ОАО «АвтоВАЗ» перед кредитными организациями с последующим увеличением доли госкорпорации в уставном капитале общества<sup>3</sup>.

Заметим, что в последнем случае были сформулированы 2 условия получения автопроизводителем средств:

- подготовка и согласование с Минпромторгом, Минэкономразвития и Минфином среднесрочной программы развития ОАО «АвтоВАЗ», включающей перспективную инвестиционную программу;
- подписание меморандума между ГК «Ростехнологии», ОАО «АвтоВАЗ» и группой банков, включающей Сбербанк и ВТБ, о реструктуризации задолженности общества и готовности банков предоставлять кредиты на осуществление его деятельности на взаимоприемлемых условиях.

Кроме того, в конце 2008 г. и 2009 г. были приняты еще 5 решений о предоставлении ГК «Ростехнологии» бюджетных средств в качестве имущественных взносов:

- в 2008 г. – 1,5 млрд руб. без указания целей<sup>4</sup>;
- в 2009 г.:
  - 7,48 млрд руб. для осуществления мероприятий, связанных с завершением строительства и вводом в эксплуатацию федеральных центров высоких медицинских технологий<sup>5</sup>;
  - 2,97 млрд руб. для урегулирования обязательств по уплате процентов по кредитам, привлекаемым для консолидации акций ОАО «Корпорация «ВСМПО-АВИСМА»<sup>6</sup>;
  - 1,44 млрд руб. для обеспечения особо важных и специальных полетов воздушных судов<sup>7</sup>;
  - 900 млн руб. без указания целей<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 745-р.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10 декабря 2009 г. № 1895-р.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 2080-р.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 1847-р. Соответствующие поправки в бюджет на 2009 г. были внесены Федеральным законом от 8 ноября 2008 г. № 193-ФЗ.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22 июня 2009 г. № 837-р.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 октября 2009 г. № 1466-р. Соответствующие поправки в бюджет на 2009 г. были внесены Федеральным законом от 28 апреля 2009 г. № 76-ФЗ.

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1717-р. Соответствующие поправки в бюджет на 2009 г. были внесены Федеральным законом от 3 октября 2009 г. № 230-ФЗ.

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2009 г. № 2065-р.

## Стимулирование внутреннего спроса на продукцию системообразующих организаций

### *Дополнительные государственные закупки*

Программой антикризисных мер правительства РФ были определены две масштабные меры, предусматривающие закупки для государственных и муниципальных нужд продукции, основные российские производители которой включены в Перечень системообразующих организаций:

1) закупка автомобильной техники для федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных учреждений (объем финансирования из федерального бюджета – 12,5 млрд руб.);

2) обновление парка автомобильной техники, используемой субъектами Федерации и муниципальными образованиями для перевозки пассажиров, медицинских целей, милиции, коммунальной и дорожной специальной техники (финансирование из федерального бюджета – 20 млрд руб., софинансирование из бюджетов субъектов РФ – 10 млрд руб.).

#### Закупка автомобильной техники для федеральных органов исполнительной власти

Средства на закупку автомобильной техники для федеральных органов власти – 12,5 млрд руб. – были выделены правительством РФ в феврале 2009 г.<sup>1</sup> В том же месяце Минпромторг утвердил перечень автомобильной техники для закупки<sup>2</sup>, включивший свыше тысячи наименований моделей различной автомобильной техники (легковые и грузовые автомобили, автобусы, тягачи и др.), из которых практически все (99,9%) производятся организациями, фигурирующими в списке системообразующих, либо их дочерними компаниями.

К началу октября 2009 г. объем осуществленных закупок автомобильной техники составил 11,8 млрд руб. (94% выделенных средств), из которых 2,2 млрд руб. было израсходовано на приобретение автомобилей марки «ВАЗ» (2,2 тыс.), 2,1 млрд руб. – «КамАЗ» (2,1 тыс.), 2,0 млрд руб. – «УАЗ» (2 тыс.), 1,6 млрд руб. – «ГАЗ» (1,7 тыс.), 1,4 млрд руб. – «Фиат» (1,4 тыс.)<sup>3</sup>.

В начале ноября объем бюджетных ассигнований на реализацию данной меры был увеличен до 15,5 млрд руб.

#### Обновление парка автомобильной и коммунальной техники субъектов РФ и муниципальных образований

Средства для предоставления субсидий бюджетам субъектов РФ на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники общим объемом 20 млрд руб. были выделены правительством РФ в конце марта 2009 г.; тогда же были утверждены правила распределения средств<sup>4</sup>. В середине апреля Минпромторгом был утвержден список отечественных производителей автотранспортных средств и коммунальной техники<sup>5</sup>, среди которых нашлось место всем автопроизводителям, включенным в список системообразующих организаций, а также целому ряду их дочерних компаний.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2009 г. № 139-р.

<sup>2</sup> Приказ Минпромторга России от 20 февраля 2009 г. № 78.

<sup>3</sup> Автомобили марок «УАЗ» и «Фиат» производятся дочерними компаниями ОАО «Соллерс».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 24 марта 2009 г. № 253.

<sup>5</sup> Приказ Минпромторга России от 17 апреля 2009 г. № 281.



К началу октября субъектам РФ были выделены субсидии на сумму 12,6 млрд руб., месяц спустя их объем составил 14,4 млрд руб. При этом закупка техники осуществлялась с заметным запаздыванием (связанным с необходимостью организации конкурсов, подведения их итогов и т.п.) – так, к октябрю 2009 г. были заключены договоры поставки техники на общую сумму 4,3 млрд руб. Преобладающую часть закупаемой техники составит продукция ОАО «Группа ГАЗ» и ОАО «КамАЗ».

### *Стимулирование спроса на продукцию*

Программа антикризисных мер правительства РФ на 2009 г. предусматривала ряд инструментов и шагов, так или иначе связанных со стимулированием спроса на продукцию, производители которой представлены в Перечне системообразующих организаций. Среди таких мер необходимо выделить две, реализация которых в 2009 г. позволила достичь сколько-нибудь заметных результатов:

1) субсидирование 2/3 ставки рефинансирования по 3-летним потребительским кредитам на приобретение легковых автомобилей, произведенных на территории России (общий объем субсидий – 2 млрд руб.);

2) увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» для приобретения и последующей передачи по договорам лизинга отечественной сельскохозяйственной техники, оборудования (25 млрд руб.).

#### Субсидирование части процентной ставки по потребительским автокредитам

Средства федерального бюджета на субсидирование части процентной ставки по потребительским автокредитам в объеме 2 млрд руб. были выделены правительством РФ в феврале 2009 г.<sup>1</sup>. При этом было установлено, что данная мера применяется лишь в отношении легковых автомобилей стоимостью не более 350 тыс. руб., включенных в специальный перечень, утверждаемый Минпромторгом. В своей первоначальной редакции<sup>2</sup> данный перечень содержал наименования 29 моделей автомобилей, 25 из которых производились системообразующими организациями и связанными с ними компаниями: 23 – ОАО «АвтоВАЗ»; 1 – его совместным предприятием с General Motors; 1 – компанией группы «Соллерс».

В марте 2009 г. правительством РФ были утверждены правила предоставления субсидий российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по потребительским кредитам на приобретение легковых автомобилей<sup>3</sup>. Однако до конца первого полугодия процесс выделения субсидий такого рода начат не был.

В июле 2009 г. сфера применения рассматриваемой меры была существенно расширена: теперь она распространялась не только на легковые, но и на коммерческие автомобили массой до 3,5 т, а максимально возможная стоимость автомобиля была увеличена до 600 тыс. руб.<sup>4</sup>. Перечень автомобилей, при приобретении которых могла возмещаться часть процентной ставки по кредиту, был расширен почти вдвое – до 50 наименований моделей, из которых 37 производятся системообразующими организациями и связанными с ними компаниями<sup>5</sup>. При этом «представительство» в перечне

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2009 г. № 139-р.

<sup>2</sup> Приказ Минпромторга России от 20 февраля 2009 г. № 77.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 19 марта 2009 г. № 244.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 7 июля 2009 г. № 905-р.

<sup>5</sup> Приказ Минпромторга России от 15 июля 2009 г. № 650.

ОАО «АвтоВАЗ» (с учетом совместного предприятия с General Motors) сократилось до 18 наименований, группы «Соллерс» – возросло до 12; кроме того, были добавлены 7 моделей автомобилей, выпускаемых группой «ГАЗ».

В III квартале 2009 г. процесс предоставления субсидий сдвинулся с мертвой точки, однако масштабы применения данной меры были далеки от ожидаемых: к началу октября было выдано около 39 тыс. льготных автокредитов (из них 32 тыс. – на продукцию ОАО «АвтоВАЗ»), а объем возмещения процентной ставки по ним составил 33 млн руб.; спустя месяц число выданных кредитов достигло 48 тыс., а объем субсидий – порядка 40 млн руб. В декабре 2009 г. объем бюджетных ассигнований на реализацию рассматриваемой меры был уменьшен более чем в 2 раза – до 950 млн руб.<sup>1</sup>. Однако фактический объем предоставленных субсидий в целом за 2009 г. составил менее 20% бюджетного лимита – 187,7 млн руб.<sup>2</sup>.

Основными направлениями антикризисных действий правительства РФ на 2010 г. предусмотрено предоставление субсидий российским кредитным организациям на возмещение выпадающих доходов по кредитам, выданным в 2009–2010 гг. физическим лицам на приобретение автомобилей, в объеме 1 млрд руб.

#### Увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг»

Решение о докапитализации ОАО «Росагролизинг» в объеме 25 млрд руб. было принято правительством РФ в начале февраля 2009 г.<sup>3</sup>. В начале марта указанные средства были перечислены ОАО «Росагролизинг». К октябрю 2009 г. компанией с использованием этих средств было закуплено для поставки сельскохозяйственным товаропроизводителям на условиях лизинга продукции на общую сумму 28,4 млрд руб., в том числе:

- сельскохозяйственной техники – на 22,8 млрд руб.;
- оборудования для животноводства и переработки сельскохозяйственной продукции – на 3,6 млрд руб.;
- племенного скота – на 2 млрд руб.

За 9 месяцев 2009 г. ОАО «Росагролизинг» поставило сельскохозяйственным товаропроизводителям 2882 трактора, 1600 комбайнов, 4196 единиц автомобильной техники, 1719 единиц техники и оборудования для формирования комплексов по переработке зерна и 18,9 тыс. голов высокопродуктивного племенного крупного рогатого скота.

#### ***Снижение нагрузки на бизнес. Снижение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор***

Большинство реализованных с момента наступления кризиса налоговых мер имели «общесистемный» характер. В качестве же мер, «акцентированно» повлиявших именно на системообразующие компании, можно выделить меры по снижению нагрузки на компании нефтегазового сектора:

- повышение с 9 до 15 долл. за баррель необлагаемого минимума при расчете ставки НДС;
- усовершенствование порядка признания расходов на приобретение лицензий на право пользования недрами при исчислении налога на прибыль путем предоставления налогоплательщику возможности списания таких расходов в течение до 2 лет;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2009 г. № 996.

<sup>2</sup> Товкайло М., Холмогорова В. Отчет об опоздании // Ведомости. 04.02.2010 г.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. №122-р.

- введение налоговых каникул при разработке месторождений континентального шельфа, Ненецкого автономного округа, полуострова Ямал, Восточной Сибири, Азовского и Каспийского морей<sup>1</sup>.

По имеющимся оценкам, совокупный выигрыш организаций от применения названных мер превысил 100 млрд руб.

Также отметим, что с 1 января 2010 г. вступил в силу ряд изменений классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы<sup>2</sup>. Эти изменения заключаются в переносе ряда видов оборудования, преимущественно для геологоразведки и нефтедобычи, в амортизационные группы с меньшим сроком полезного использования.

### *Реструктуризация задолженности по налогам и сборам*

Программой антикризисных мер правительства РФ на 2009 г. предусматривалась корректировка действующих графиков *погашения реструктурированной задолженности предприятий автомобильной промышленности по налогам и сборам* перед федеральным бюджетом, а также страховым взносам перед внебюджетными фондами. В марте 2009 г. правительством РФ были приняты соответствующие решения в отношении ОАО «АвтоВАЗ»<sup>3</sup> и АМО «ЗИЛ»<sup>4</sup>. При этом, по сообщениям Минпромторга России, была проведена реструктуризация налоговой задолженности на сумму 7,24 млрд руб.<sup>5</sup>.

Также отметим, что в декабре 2009 г. правительством РФ определены порядок и условия *реструктуризации задолженности организаций ОПК* – исполнителей государственного оборонного заказа, включенных в перечень стратегических организаций, по налогам, сборам, начисленным пеням и штрафам перед федеральным бюджетом<sup>6</sup>.

#### 5.2.4. Общая оценка масштабов и отраслевой специфики поддержки системообразующих компаний

*Совокупный объем государственной поддержки системообразующих компаний* (с учетом недополученных бюджетных доходов и потенциальных расходов) в период с октября 2008 г. по начало 2010 г., по нашим оценкам, составил около 1,1 трлн руб.<sup>7</sup>. Наибольшие суммарные объемы государственной поддержки были получены системообразующими организациями нефтегазового сектора, металлургического комплекса, автомобилестроения и ОПК.

В 2008 г. объем господдержки составил немногим менее 500 млрд руб., преобладающая часть из которых пришлась на 2 меры: рефинансирование внешнего корпора-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. № 165.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 30 марта 2009 г. № 259.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 30 марта 2009 г. № 260.

<sup>5</sup> См., например, доклад министра промышленности и торговли В. Христенко на правительственном часе в Государственной Думе 19 октября 2009 г.

(<http://www.minprom.gov.ru/press/release/showNewsIssue?url=press/release/818>)

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2009 г. № 995.

<sup>7</sup> Здесь и далее – без учета «общесистемных» мер, распространявшихся на широкий круг экономических субъектов (изменение ставки налога на прибыль организаций и т.п.).

тивного долга (примерно 270 млрд руб.) и корректировку порядка расчета вывозных пошлин на нефть (по имеющимся оценкам, около 150 млрд руб.).

В 2009 г. объем антикризисной поддержки оценивается на уровне, превышающем 500 млрд руб.; при этом наиболее ресурсоемкими стали такие меры, как докапитализация компаний (прямые расходы бюджета – порядка 150 млрд руб.), предоставление государственных гарантий (объем выданных госгарантий – около 150 млрд руб.), а также налоговое стимулирование нефтегазового сектора (объем недополученных бюджетных доходов, по оценкам, превышает 100 млрд руб.).

В целом, по нашим оценкам, в 2009 г. сумма прямых расходов федерального бюджета и недополученных доходов бюджета, связанных с поддержкой системообразующих компаний, превысила 300 млрд руб.

По срокам реализации рассматриваемые меры достаточно четко распределяются на две группы:

- *«оперативные» меры*, практическая реализация которых началась в конце 2008 г. или I квартале 2009 г. – рефинансирование внешней задолженности, докапитализация, меры таможенно-тарифной политики, снижение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор, субсидирование процентных ставок по кредитам экспортеров, предоставление субъектам РФ субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам организаций АПК и некоторые другие;
- *«поздние» меры*, практическую реализацию которых удалось начать лишь во второй половине 2009 г. – субсидирование части процентной ставки по кредитам предприятий ОПК и лесопромышленного комплекса, предоставление государственных гарантий, предоставление субсидий по потребительским автокредитам.

*В связи с этим необходимо сделать три замечания:*

- практически все меры, оказавшиеся в числе «оперативных», не требовали для своей реализации создания какого-либо нового механизма. Исключением стало лишь рефинансирование внешней задолженности – данный инструмент был создан «с нуля» и применен в кратчайшие сроки (порядка месяца);
- группу «запаздывающих» целиком образуют меры финансового характера, инициированные в 2009 г. При этом задержка начала реализации части таких мер (предоставление госгарантий, субсидирование процентной ставки по потребительским автокредитам) была объективно обусловлена несовершенством изначально установленных правил и норм, в других же случаях запаздывание связано, скорее, с множественностью антикризисных мер и недостаточностью административного потенциала для их оперативной практической реализации;
- в связи с «рассинхронизацией» реализации ряда антикризисных мер их потенциальный синергетический эффект оказался ограниченным.

Таблица 11

**Оценка сроков начала реализации мер государственной поддержки  
системообразующих организаций и масштабов их применения**

Инструмент	Начало практической реализации	Число поддержанных системообразующих организаций*	Отраслевой охват**
Рефинансирование внешней задолженности компаний	2008 г.	небольшое	средний
Дополнительная капитализация	2008 г.	среднее	средний
Изменение порядка расчета и снижение вывозных таможенных пошлин	2008 г.	большое	средний
Повышение ввозных таможенных пошлин, сокращение квот	2008 г.	большое	средний
Снижение налоговой нагрузки на нефтегазовый сектор	I кв. 2009 г.	среднее	узкий
Субсидирование части процентной ставки по кредитам экспортеров	I кв. 2009 г.***	большое****	широкий
Предоставление субъектам РФ субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам организаций АПК	I кв. 2009 г.***	н/д	узкий
Докапитализация ОАО «Росагролизинг»	I кв. 2009 г.	небольшое	узкий
Реструктуризация задолженности по налогам и сборам	I кв. 2009 г.	небольшое	узкий
Обновление парка автомобильной и коммунальной техники субъектов РФ и муниципальных образований	II кв. 2009 г.	небольшое	узкий
Закупка автомобильной техники для федеральных органов исполнительной власти	III кв. 2009 г.	небольшое	узкий
Субсидирование части процентной ставки по кредитам организаций ОПК – исполнителей гособоронзаказа	III кв. 2009 г.	большое****	узкий
Предоставление государственных гарантий	III кв. 2009 г.	большое****	широкий
Субсидирование части процентной ставки по потребительским автокредитам	III кв. 2009 г.	небольшое	узкий
Субсидирование части процентной ставки по кредитам организаций лесопромышленного комплекса	IV кв. 2009 г.	небольшое	узкий

\* В категориях: небольшое – до 10 организаций, среднее – 10–30 организаций, большое – свыше 30 организаций.

\*\* В категориях: узкий – 1–2 отрасли, средний – 3–5 отраслей, широкий – более 5 отраслей.

\*\*\* Начало реализации в 2009 г. (инструмент применялся и ранее).

\*\*\*\* С учетом компаний, являющихся дочерними по отношению к системообразующим.

В рамках большинства рассматриваемых мер и инструментов государственную поддержку получало небольшое число системообразующих организаций (до 10). Существенным количеством объектов поддержки характеризовались, прежде всего, такие финансовые меры, как субсидирование части процентной ставки по кредитам экспортеров; субсидирование части процентной ставки предприятиям ОПК, а также предоставление государственных гарантий. Две из этих мер (госгарантии и субсидии по процентным ставкам экспортерам) также имели и наиболее широкий отраслевой охват, тогда как преобладающая часть мер государственной поддержки системообразующих организаций затрагивала только одну-две отрасли.

Таблица 12

Оценка значимости основных мер государственной поддержки  
системообразующих компаний в разрезе основных отраслей

	Обеспечение доступа к финансовым ресурсам			Стимулирование спроса			Снижение нагрузки на бизнес			
	Рефинансирование внешней задолженности	Государственные гарантии по кредитам	Субсидирование процентных ставок по кредитам	Докапитализация	Новые программы закупок продукции для государственных (муниципальных) нужд	Стимулирование спроса на продукцию	Повышение ввозных таможенных пошлин и сокращение квот	Снижение налоговой нагрузки на отдельные сектора	Снижение нагрузки по ввозным таможенным пошлинам таможенных пошлин	Реструктуризация задолженности по налогам и сборам
Нефтегазовый сектор	++							+++	+++	
Энергетика				+						
Угольная промышленность										
Металлургия	+++	++					++		+	
Химия и нефтехимия		+					+		+	
Промышленность стройматериалов										
Автомобилестроение		+		++	++	+	+++			++
Сельхозмашиностроение						++	++			
Транспортное машиностроение				+						
ОПК		++	+	++						
Электроника, телекоммуникации	++									
АПК, пищевая промышленность		+	+				++			
Строительство	+	+								
Транспорт	+			++						

+ Умеренно значима.

++ Значима.

+++ Очень значима.

Наибольшее число различных направлений господдержки использовалось в отношении системообразующих организаций автомобилестроения, причем некоторые инструменты были адресованы исключительно предприятиям данной отрасли. Также весьма диверсифицированной по составу применявшихся мер была государственная поддержка компаний нефтегазового сектора, металлургии, оборонного комплекса и АПК.

В целом поддержка системообразующих организаций была преимущественно направлена на обеспечение доступа к финансовым ресурсам. В то же время для отдельных отраслей высокую значимость имели меры, связанные со стимулированием внутреннего спроса (автомобилестроение) и снижением нагрузки на бизнес (нефтегазовый сектор).

\* \* \*

В заключение отметим:

1. При всех недостатках Перечня системообразующих организаций он выполнил весьма важную стабилизирующую функцию в период наиболее острой фазы кризиса. Сам факт включения компании в Перечень, независимо от получения реальной поддержки, вероятнее всего, способствовал снижению оценок риска для данного экономического субъекта как со стороны банков, так и со стороны поставщиков.

2. В период кризиса государством был использован достаточно обширный набор разноплановых мер, так или иначе направленных на поддержку деятельности системообразующих организаций. В то же время, единственными мерами господдержки, адресованными именно системообразующим организациям, являлись предоставление государственных гарантий и расширение ломбардного списка Центробанка.

Помимо этого, фактически системообразующие компании являлись основными получателями господдержки в рамках таких направлений, как рефинансирование внешней задолженности Внешэкономбанком, внесение дополнительных средств в капиталы, субсидирование части процентной ставки по кредитам экспортеров. Однако в этих и других случаях системообразующие организации становились получателями поддержки «на общих основаниях» (по крайней мере, не было нормативных требований к поддержке именно системообразующих компаний).

3. Поддержка системообразующих организаций была преимущественно направлена на обеспечение доступа к финансовым ресурсам. В то же время для отдельных отраслей высокую значимость имели меры, связанные со стимулированием внутреннего спроса (автомобилестроение) и со снижением нагрузки на бизнес (нефтегазовый сектор).

С позиций реальных объемов поддержки системообразующих организаций наиболее значимыми мерами являлись рефинансирование внешней задолженности, предоставление государственных гарантий, а также изменение таможенных пошлин и квот.

4. Практически все направления финансовой поддержки системообразующих организаций были ориентированы (полностью либо в значительной части) на повышение их финансовой устойчивости и урегулирование сложившихся проблем с долгами. В данном отношении несколько отличным от других изначально являлся инструмент госгарантий, в рамках которого возможные цели привлечения кредитов ограничивались финансированием основной производственной деятельности и капитальных вложений. Однако еще до момента выдачи первых гарантий в состав таких целей было включено погашение ранее привлеченных кредитов и займов.

5. Большинство мер финансовой поддержки осуществлялось с существенным запозданием – иногда более полугода. Те же механизмы, которые были реализованы достаточно оперативно, фактически были созданы и применялись еще в докризисный период. По сути, единственным новым направлением поддержки, созданным и примененным в кратчайшие сроки (менее месяца), стал механизм рефинансирования внешней задолженности компаний.

6. Учитывая масштабы государственной поддержки системообразующих предприятий и пролонгацию отдельных мер антикризисной политики в 2010 г., актуальной представляется задача оценки эффективности мер государственной поддержки. Это требует определения принципов и формирования инфраструктуры для аналитического

мониторинга изменений, прогресса по тем компаниям, в отношении которых были приняты решения о поддержке, а также для контроля за исполнением обязательств со стороны этих компаний, их собственников.

Важной представляется также задача определения принципов «упреждающего» мониторинга системообразующих компаний, позволяющего прогнозировать на ближнесрочную перспективу существенное ухудшение в положении той или иной компании для принятия своевременных мер.

7. На наш взгляд, необходимо существенное повышение прозрачности функционирования всей организационной системы по мониторингу системообразующих организаций и принятию решений об оказании им государственной поддержки. Необходимо, чтобы для созданных министерствами мониторинговых комиссий, рабочих групп были определены содержательные требования в отношении принципов и критериев оценки целесообразности предоставления системообразующим организациям государственной поддержки.

### **5.3. Банкротства в 2003–2009 гг.: динамика, законодательство, перспективы**

Кризисные явления в мировой экономике, значительный рост в последние годы внешних заимствований российских компаний, сужение рынков и стагнация ряда отраслей производства в 2008–2009 гг., рост числа неэффективных инвестиционных проектов, массовые нарушения договорных обязательств, начавшиеся в 2008 г., – всё это обострило вопросы как эффективности управления компаниями в целом, так и их финансового состояния. В равной степени это касается и проблематики, связанной с банкротством<sup>1</sup>.

По данным Высшего Арбитражного Суда РФ, по экономическим спорам, вытекающим из гражданских правоотношений, во втором полугодии 2008 г. поступило почти в 1,5 раза больше заявлений, чем в первом, а заявлений по спорам, возникающим из административных правоотношений, – почти в 2 раза больше. В течение всего 2008 г. на рассмотрение в арбитражные суды РФ поступило 543 тысячи исков по делам гражданских правоотношений, что на 25% больше, чем в 2007 г.

Прирост по итогам первого полугодия 2009 г. общего числа исковых заявлений в арбитражные суды, который составил 51%<sup>2</sup> по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, и достижение уровня почти в 660 тыс. заявлений, а также рост почти на 90% числа исковых заявлений, в которых речь идет о неисполнении или ненадлежащем исполнении принятых сторонами обязательств<sup>3</sup>, свидетельствуют о нарастании напря-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Апевалова Е.А., Радыгин А.Д. Банкротства в двухтысячные годы: от инструмента рейдеров к политике «двойного стандарта» // Экономическая политика. 2009. № 4. С. 91–124.

<sup>2</sup> Прирост общего числа исковых заявлений, поступивших в арбитражные суды в 2008 г., составил 13% к показателю 2007 г. (Выступление председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванова в Совете Федерации 21 сентября 2009 г. – [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru)).

<sup>3</sup> При этом рост количества исков по невыполнению обязательств по отдельным видам договоров значительно выше: по договорам страхования – 300%, по договорам поставки – 131%, по договорам аренды – 97%. (Выступление председателя Высшего Арбитражного Суда РФ А.А. Иванова в Совете Федерации 21 сентября 2009 г. – [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru)).



жения в сфере неисполнения договорных обязательств, в большей степени связанных с оплатой товаров, услуг, работ.

Уже в конце 2008 г. – начале 2009 г. в судах возросло число гражданских исков по взысканию задолженности, которые в случае неоплаты исполнительных листов трансформируются в дела о банкротстве должников.

### 5.3.1. Динамика банкротств в период действия третьего закона о несостоятельности (2003–2009 гг.)

Третий закон «О несостоятельности (банкротстве)», принятый в октябре 2002 г., наиболее известен тем, что значительно сузил возможности использования механизмов несостоятельности в качестве инструмента для захвата корпоративных активов. Помимо этого, он предоставил равные права государству и конкурсным кредиторам, установил особенности банкротства для отдельных категорий должников и реализовал еще целый ряд изменений в сфере несостоятельности<sup>1</sup>.

Практика применения третьего закона о банкротстве в 2003–2009 гг. свидетельствует о переоценке некоторых проблем предшествующего периода и о сохранении основных недостатков действовавшей законодательной базы и практики ее применения<sup>2</sup>.

В целом в последние годы масштабы применения процедур несостоятельности значительно возросли: если в 2003–2004 гг. в суды поступало в год около 12–13 тыс. заявлений о банкротстве «содержательных» должников<sup>3</sup> (аналогичный уровень был характерен и для периода 1998–2000 гг. – 11–15,5 тыс. заявлений о банкротстве в год), то для 2005–2009 гг. этот уровень повысился примерно вдвое, составив около 23–26 тыс. заявлений ежегодно<sup>4</sup>. (Динамика показателей количества заявлений о признании должников несостоятельными (банкротами) за период с 1998 г. по 1-е полугодие 2009 г. см. рис. 3).

Как видно из рис. 3, 2002 и 2006 гг. характеризовались резким ростом общего числа поступивших заявлений о банкротстве, что было обусловлено активизацией деятельности налоговых органов в сфере ликвидации предприятий, в том числе прекративших свою хозяйственную деятельность (отсутствующих должников). В 2002–2003 гг., таким образом, ликвидировались предприятия, не прошедшие перерегистрацию по новому закону «Об акционерных обществах». К началу 2004 г. руководство Высшего Арбитражного Суда РФ оценивало количество предприятий, требующих ликвидации в связи с прекращением хозяйственной деятельности, в размере примерно 1,5 млн. Порядок и условия финансирования процедур банкротства отсутствующих должников был определен в октябре 2004 г.<sup>5</sup>, однако только к 2006 г. было выделено соответствующее финансирование.

<sup>1</sup> См. подробнее: *Аневалова Е.А., Радыгин А.Д.* Банкротства в двухтысячные годы: от инструмента рейдера к политике «двойного стандарта» // *Экономическая политика*. 2009. № 4. С. 91–124.

<sup>2</sup> Подробный анализ статистики банкротств 1994–2004 гг. см.: *Радыгин А.Д., Симачев Ю.В., Энтов Р.М. и др.* Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования. М.: ИЭПП, 2005.

<sup>3</sup> Под «содержательными» понимаются все должники за вычетом отсутствующих.

<sup>4</sup> По предварительным оценкам, уровень заявлений о банкротстве «содержательных» должников в 2009 г. не будет ниже показателей 2005–2008 гг.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 21 октября 2004 г. № 573 «О порядке и условиях финансирования процедур банкротства отсутствующих должников».

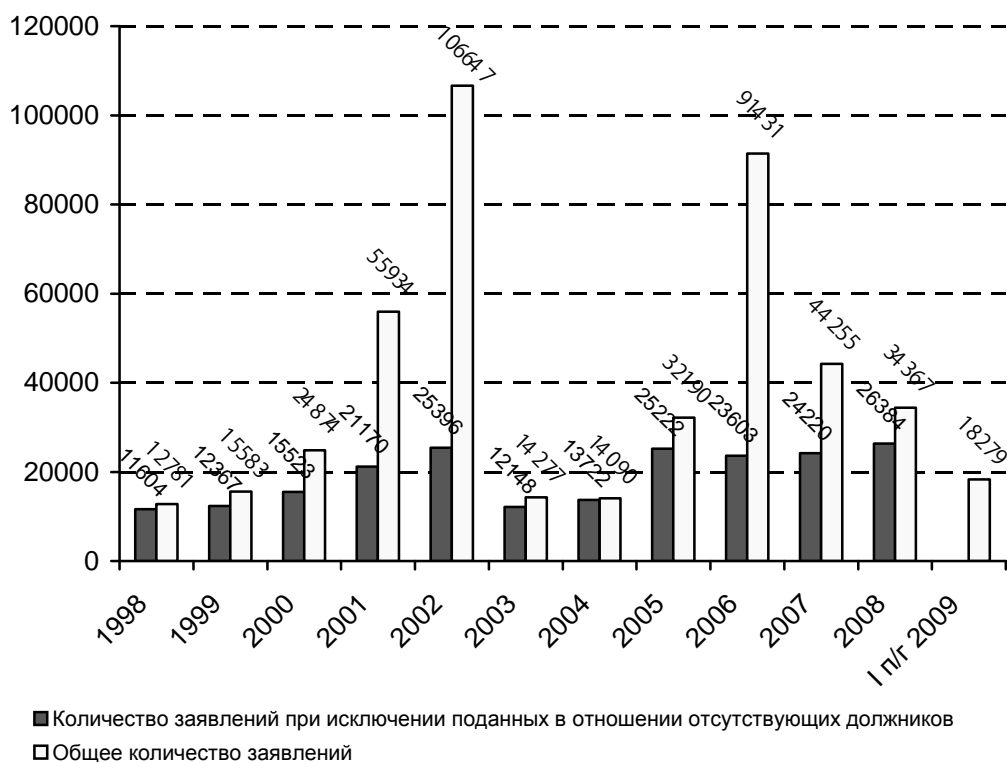


Рис. 3. Количество заявлений о признании должника банкротом

Так, в 2006 г. почти 87% заявлений о банкротстве поступило от уполномоченных органов, что в абсолютном выражении составляет около 79,5 тыс. При этом в более чем 70 тыс. заявлений (76,8% числа поступивших) содержались требования о признании банкротами отсутствующих или ликвидируемых должников. В 2007 г. количество заявлений о банкротстве отсутствующих должников сократилось в 3,5 раза по сравнению с предыдущим годом, достигнув 20 035. В 2008 г. это снижение продолжилось – 7 983 заявления, или 23,2% общего числа поступивших заявлений о несостоятельности.

Фактором, в значительной степени обусловившим такую динамику, является законодательное закрепление (в июле 2005 г.<sup>1</sup>) и расширение практики применения начиная с 2007 г.<sup>2</sup> ликвидации недействующих юридических лиц путем исключения его налоговым органом из реестра.

Но даже при 10-кратном снижении за 2006–2008 гг. числа заявлений о ликвидации отсутствующих должников доля заявлений о банкротстве, подаваемых уполномоченными органами, в основном налоговыми, в 2008 г. превысила 67%. Доля заявлений, по-

<sup>1</sup> Пункт 3 ст.1 Федерального закона от 2 июля 2005 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и в ст. 49 Гражданского кодекса РФ».

<sup>2</sup> После принятия постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 декабря 2006 г. № 67 «О некоторых вопросах практики применения положений законодательства о банкротстве отсутствующих должников и прекращении недействующих юридических лиц», разъяснившего судам порядок применения принятой в июле 2005 г. правовой нормы о ликвидации недействующих юридических лиц по решению регистрирующего органа.

данных должниками в 2008 г., увеличилась с 13,1% в 2007 г. (5779 заявлений) до 19,6% в 2008 г. (6734 заявления). От конкурсных кредиторов в 2008 г. поступило 4560 заявлений, или 13,3% (в 2007 г. – 4738 заявлений, или 10,7%). Таким образом, *налоговые органы играют ведущую роль в инициировании банкротств, в том числе в отношении «содержательных» должников, а государственное регулирование деятельности этих органов способно в значительной степени как определять масштаб реализации процедур банкротства в стране, так и оказывать довольно значимое влияние на общую практику реализации процедур банкротств.*

Что касается заявлений о банкротстве отдельных категорий должников, то следует отметить:

- резкий рост в 2007–2008 гг. (примерно в 6,8 раза в 2008 г. по отношению к 2006 г.) заявлений о банкротстве индивидуальных предпринимателей. Если в 2004–2006 гг. данный показатель находился в диапазоне 200–700 заявлений в год, то в 2007 г. он составил 2478, а в 2008 г. – 4751 заявление;
- снижение примерно в 2,5 раза за 2007–2008 гг. числа заявлений о банкротстве сельскохозяйственных организаций (2006 г. – около 4 тыс. заявлений, 2007 г. – 2465 заявлений, 2008 г. – 1614 заявлений) и снижение в 2 раза числа заявлений о банкротстве крестьянских фермерских хозяйств (2006 г. – 550 заявлений, 2007 г. – 361 заявление, 2008 г. – 273 заявления). В значительной мере этому способствовали меры правительства по поддержанию сельского хозяйства: расширение его кредитования, реструктуризация налоговых обязательств, дотирование приобретения горючесмазочных материалов и др.

Динамика принятия решений о банкротстве в 1998–2009 г. также была в значительной степени подвержена влиянию активности государственных органов в сфере ликвидации юридических лиц (*см. рис. 4*).

Количество принятых решений о признании должников банкротами в первом полугодии 2009 г. впервые начиная с 2006 г. превысило показатели аналогичного периода предыдущего года более чем на 16% (около 7,5 тыс. решений в 1-м полугодии 2009 г. против примерно 6,4 тыс. решений в 1-м полугодии 2008 г.). В 2010 г. такой рост, по нашим расчетам, продолжится, если государство не примет меры, направленные на расширение практики применения процедур финансового оздоровления, заключения мировых соглашений и др.

Динамика реализации каждой из предусмотренных законом о несостоятельности процедур банкротства имеет свои особенности. Так, введение процедур наблюдения за период 1998–2002 гг. выросло более чем вдвое (с 4893 в 1998 г. до 10 739 в 2002 г.). В 2003–2004 гг. этот показатель снизился примерно вдвое, а в 2006–2008 гг. восстановился уровень показателей 2002 г. – свыше 10 тысяч, – близких к максимуму.



Рис. 4. Динамика поступления в арбитражный суд заявлений о банкротстве и принятия решений о банкротстве в 1998–2009 гг.<sup>1</sup>

На протяжении всего срока действия третьего закона о банкротстве случаи *восстановления платежеспособности в процессе внешнего управления* и прекращения в связи с этим процедуры банкротства носили *единичный характер* (14–41 случай в год). Также редко применялось финансовое оздоровление должника (10–48 случаев в год). Мировые соглашения заключались чаще (в 2002 г. – 403 случая в год, в 2003–2008 г. – 84–170), однако их применение не достигло и 1% общего количества завершенных дел о банкротстве за год. Уровень применения процедуры внешнего управления должником на протяжении 2002–2008 гг. от года к году снижался. С 2002 по 2008 г. число случаев применения внешнего управления снизилось более чем в 5 раз. Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления, восстановления платежеспособности в процессе внешнего управления, заключения мировых соглашений в 2002–2008 гг. видна на рис. 5.

<sup>1</sup> В 1998–2001 гг. существовала другая система отчетности по делам о банкротстве, что не исключает неточности данных относительно признания должников банкротами за этот период.

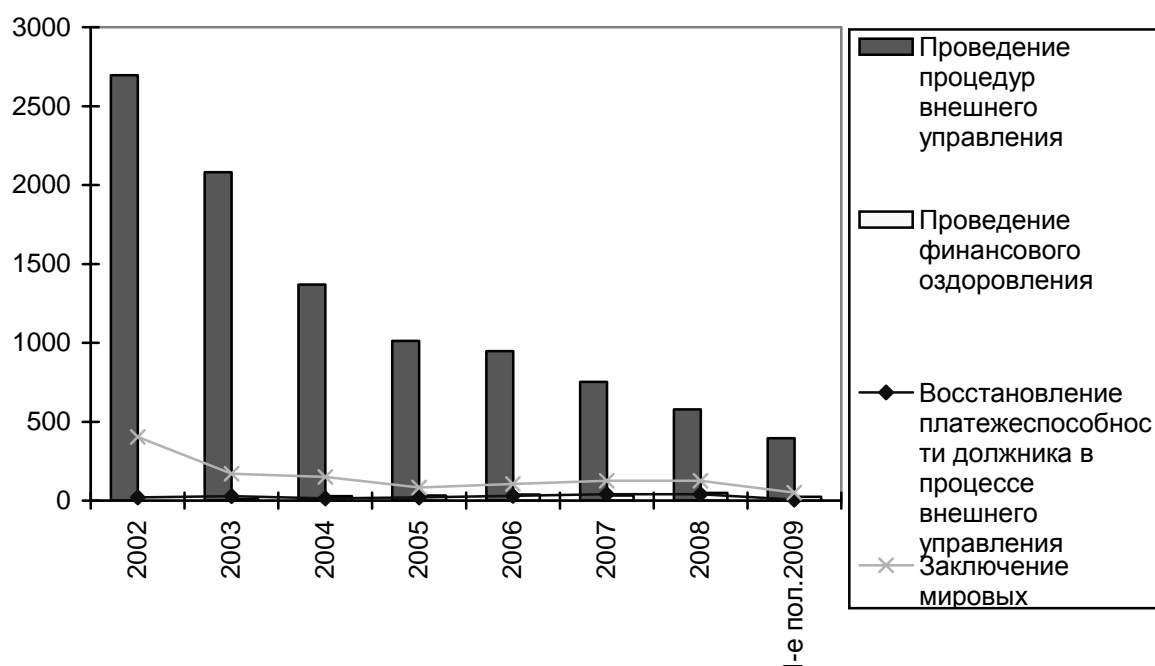


Рис. 5. Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления и заключения мировых соглашений за 2002 г. – 1-е полугодие 2009 г.

В 2008–2009 гг. наметилась тенденция *ежегодного снижения примерно на четверть к предыдущему году числа заявлений об отстранении арбитражных управляющих* (в 2007 г. – 2491, в 2008 г. – 1783, в 1-м полугодии 2009 г. – 698, т.е. –25,3% к аналогичному периоду 2008 г.). На такую динамику могло повлиять как ужесточение требований к ответственности арбитражных управляющих и их организаций, так и изменение процедуры назначения арбитражного управляющего, практически исключаящее теперь влияние должника, и возросшее влияние представителей государства и крупнейших кредиторов на реализацию процедуры банкротства на всех ее этапах.

Число банкротств – муниципальных унитарных предприятий на протяжении 2007 г. – 1-го полугодия 2009 г. заметно снижалось (2006 г. – 1 947, 2007 г. – 1009, 2008 г. – 676, 1-е полугодие 2009 г. – 273). Напротив, число банкротств – государственных унитарных предприятий в 1-м полугодии 2009 г. впервые с 2007 г. практически удвоилось по отношению к аналогичному периоду 2008 г., достигнув 163. Динамика случаев признания банкротами государственных и муниципальных унитарных предприятий представлена на рис. 6.

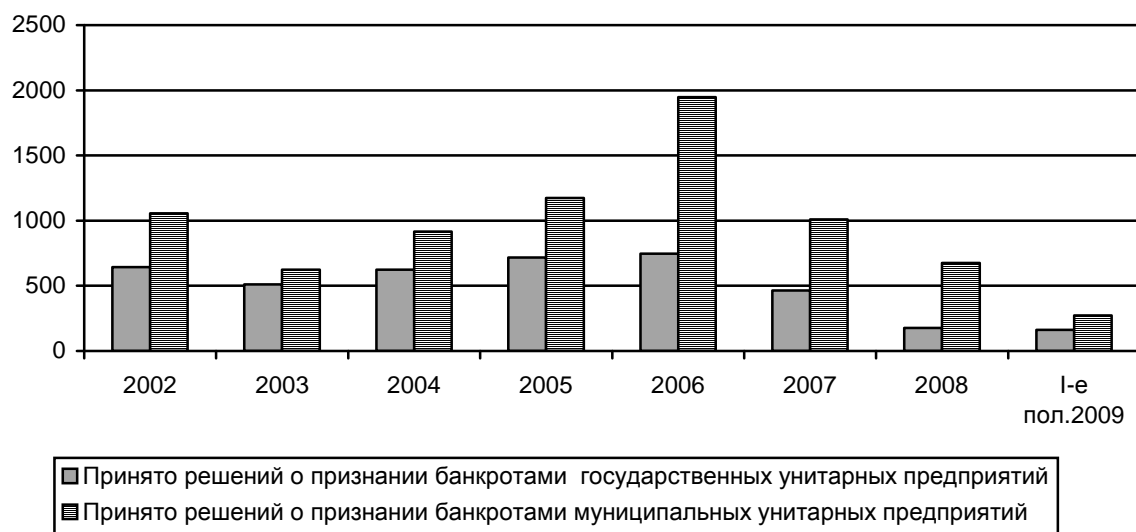


Рис. 6. Динамика случаев признания банкротами государственных и муниципальных унитарных предприятий

В целом важно отметить, что период 2005–2009 гг. характеризовался расширением сферы применения процедур банкротства относительно «содержательных» должников. Институт банкротства в меньшем объеме, однако, продолжает выполнять несвойственные ему функции по регулированию государством численности недействующих юридических лиц. Налоговые органы играют ведущую роль в инициировании банкротств, в том числе в отношении «содержательных» должников, а государственное регулирование их деятельности способно в значительной степени как определять масштаб реализации процедур банкротства в стране, так и оказывать довольно значимое влияние на общую практику в сфере несостоятельности.

Прирост числа принятых в 1-м полугодии 2009 г. решений о банкротстве составил 16,7% относительно предыдущего года. Прирост в 24,1% количества поступивших заявлений о банкротстве, а также данные Высшего Арбитражного Суда, свидетельствующие о значительном (на 88%) росте исков, связанных с невыполнением обязательств, главным образом договорных, свидетельствуют о высокой вероятности дальнейшего нарастания числа банкротств в 2010 г.

Восстановление платежеспособности должников в процессе процедур банкротства и урегулирование претензий кредиторов посредством мировых соглашений, финансового оздоровления продолжают носить единичный характер и практически не оставляют должникам, в отношении которых инициирована процедура банкротства, шансов на сохранение контроля над предприятием. В условиях низкой планки для признания предприятия несостоятельным (100 тыс. руб.), начавшихся в конце 2008 г. массовых неплатежей, сокращения объемов производства и кредитования, сужения рынков сбыта это ведет к сокращению числа хозяйствующих субъектов, в первую очередь частных предпринимателей, независимо от их конкурентных качеств.

### 5.3.2. Законодательство о банкротстве 2003–2009 гг.: «кризис идентичности»

Развитие законодательства о банкротстве начиная с 2003 г. и вплоть до конца 2008 г. в значительной степени находилось под влиянием общей политики прямой государственной экспансии в экономике. Создание 7 госкорпораций, существенное увеличение активов компаний, контролируемых государством, обусловили *принятие правовых норм, снижающих риски утраты и снижения контроля над наиболее значимыми для государства и подконтрольных ему компаний активами.*

Во-первых, из-под действия закона о банкротстве были выведены государственные корпорации и Внешэкономбанк (практически все, за исключением Росавтодора, созданного позже, в течение мая – декабря 2007 г.).

Государство, активно использовавшее институт банкротства для перераспределения активов ОАО «НК «ЮКОС», создало условия для того, чтобы государственные корпорации – независимо от эффективности их хозяйственных операций – безусловно избежали подобной участи. Сужение сферы действия закона и выведение отдельных субъектов из-под действия общих норм регулирования является сегодня широко используемым методом, который позволяет создать более благоприятные условия для избранных субъектов (секторов экономики). Однако такое правовое регулирование существенно снижает стимулы власти к развитию рыночных институтов (в данном конкретном случае – банкротства) в интересах всех участников рынка и сохраняет имеющиеся пробелы и противоречия законодательства до тех пор, пока они не коснутся интересов ключевых «игроков».

Во-вторых, был усилен государственный контроль в сфере банкротства предприятий, деятельность которых связана с государственной тайной, и расширен круг предприятий, которые могут быть признаны стратегическими и банкротство которых будет осуществляться не на общих условиях, а на условиях, в большей степени ориентированных на сохранение предприятия.

Если до февраля 2007 г. действие специальных норм, регулирующих банкротство стратегических предприятий и организаций, могло быть распространено только на ФГУПы и ОАО, с государственным пакетом акций и осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, на организации, осуществляющие работы по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа, и некоторые другие<sup>1</sup>, то сейчас это открытый перечень, который пополняется исключениями с принятием нового федерального закона.

В отношении предприятий, отнесенных к этой категории, установлены более высокий уровень задолженности для инициирования процедуры банкротства (500 тыс. руб. против 100 тыс. для всех остальных), более высокие требования к арбитражным управляющим, обязательное участие в деле о банкротстве представителей органов государст-

---

<sup>1</sup> А также ФГУПы и ОАО, с государственным пакетом акций и осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющих стратегическое значение для обеспечения защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, а также организации оборонно-промышленного комплекса – производственные, научно-производственные, научно-исследовательские, проектно-конструкторские, испытательные.

венной власти, а также ряд особенностей в реализации процедур финансового оздоровления, внешнего управления и конкурсного производства.

Фактически речь идет о более жестком государственном контроле банкротства этих предприятий. Не вызывает сомнений тот факт, что деятельность предприятий, действительно, обеспечивающих безопасность страны и имеющих иное стратегическое значение, не может и не должна регулироваться исходя только из рыночных принципов. Тем не менее создание правовых условий, позволяющих сделать любое предприятие исключением из общего правила, является непродуктивным – «видимостью права для других» – и способствует злоупотреблениям правом.

В рамках усиления государственного контроля в сфере банкротства предприятий, деятельность которых связана с государственной тайной, были повышены требования к арбитражным управляющим, работающим на таких предприятиях, и введена возможность участия в деле о банкротстве представителей региональных отделений ФСБ.

Достаточно логичным продолжением государственной политики экспансии явилось введение *нового упрощенного порядка повторного назначения арбитражного управляющего, сужающего права должника*. Фактически законодателем была предложена схема назначения административного (внешнего, конкурсного) управляющего без соблюдения общей процедуры его утверждения, предусматривающей право должника на отвод одной из кандидатур. Принятие такой нормы упрощает процедуру согласования кандидатуры арбитражного управляющего в ситуации, когда большинство кредиторов голосуют единообразно. Введение такого механизма в июле 2006 г., придание ему обратной силы и применение в процессе процедуры банкротства «ЮКОСа» не выглядит случайным совпадением<sup>1</sup>.

Наконец, следует отметить продление в декабре 2004 г. до 1 июля 2009 г. срока действия ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) субъектов естественных монополий» от 24 июня 1999 г., означающее сохранение в отношении субъектов естественных монополий ТЭК действия иного принципа при определении критериев несостоятельности – принципа неоплатности<sup>2</sup>. Для них сохранены также специальные правила, касающиеся всех этапов процедуры банкротства и направленные на обеспечение сохранности и целостности имущества субъекта естественной монополии ТЭК, обязательного участия в таком деле о банкротстве органа управления ТЭК (ст. 7) и повышенных требований к арбитражному управляющему (ст. 15).

Остальные нововведения в сфере законодательства о банкротстве этого периода не носили системного характера и были направлены на защиту в процессе банкротства от-

---

<sup>1</sup> При рассмотрении в судебном заседании дела о банкротстве ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» № А40-11836/06-88-35«Б» от 4 августа 2006 г. (закон был принят 18 июля 2006 г.) арбитражным судом города Москвы было вынесено определение об утверждении временного управляющего в должности конкурсного управляющего на основании решения собрания кредиторов, принятого в порядке ст. 45 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». К этому времени долг «ЮКОСа» в 482 млн долл. был переуступлен консорциумом западных банков ОАО «Роснефть», контролируемому государством и имеющему совместно с представителями налоговых органов большинство голосов в собрании кредиторов. В последующем активы компании были проданы арбитражным управляющим «ЮКОСа» с существенным (по имеющимся оценкам) дисконтом к рыночной стоимости, более 80% которых перешло под прямой или опосредованный контроль государства.

<sup>2</sup> См.: *Витрянский В.* Особенности несостоятельности (банкротства) субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса ([http://www.juristlib.ru/book\\_1091.html](http://www.juristlib.ru/book_1091.html))



дельных интересов отдельных субъектов – предоставление органам местного самоуправления льготных условий получения социально значимых объектов после банкротства, введение механизмов, повышающих защиту интересов владельцев облигаций с ипотечным покрытием.

*Таким образом, на протяжении 2003–2008 гг. в сфере законодательного регулирования банкротства главным образом наблюдалось, с одной стороны, обеспечение на законодательном уровне неприкосновенности крупнейших активов, подконтрольных государству, а с другой – стагнация в развитии необходимых изменений в интересах остальных участников рынка и развития института банкротств в целом.*

Мировой экономический кризис прервал инертность государства в сфере решения проблем банкротства, став внешним стимулом для давно назревших изменений. Активизации законотворческой деятельности в данной сфере способствовали, в частности, рост кредиторской задолженности в крупнейших российских банках, кредитование под залог активов крупнейших предприятий и ухудшение финансовых показателей многих из них, ожидание роста числа банкротств предприятий в 2009–2010 гг.

Решение государства о поддержке банковского сектора, более 50% которого фактически является государственным, и стремление к сохранению стабильности в нем, в том числе путем создания условий для обеспечения низкого уровня «плохих» долгов в банках, а также массовые нарушения выплат по кредитным договорам предопределили дальнейшую направленность развития законодательства о банкротстве, центром которого стала идея *создания реальных условий для удовлетворения интересов кредиторов и повышения уровня защиты их прав.*

В рамках реализации этой идеи законами от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были проведены следующие изменения:

1) *исключительно собрание кредиторов может осуществить выбор арбитражного управляющего* наряду с ранее существовавшей возможностью выбора саморегулируемой организации арбитражных управляющих. Одновременно с этим порядок назначения арбитражного управляющего теперь допускает определение одной кандидатуры по выбору кредиторов (ранее обязательно было предоставление трех кандидатур, а еще ранее должник имел право отвода одной из них);

2) *повышена ответственность арбитражного управляющего.* Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, в том числе предусмотренных федеральными стандартами, является основанием для отстранения арбитражного управляющего, которое осуществляется арбитражным судом по требованию лиц, участвующих в деле о банкротстве. Кроме того, подробно регламентирован порядок исполнения решений о дисквалификации арбитражного управляющего;

3) *изменена система выплаты вознаграждений арбитражному управляющему и привлекаемым им в процессе банкротства лицам.*

Предложенный механизм выплат вознаграждения арбитражному управляющему направлен на стимулирование работы арбитражного управляющего в интересах кредиторов. Он предусматривает фиксированный размер вознаграждения арбитражного управ-

ляющего, составляющий от 15 тыс. до 45 тыс. руб. в месяц<sup>1</sup>, в зависимости от стадии банкротства, на которой осуществляется управление, и выплату дополнительного вознаграждения по инициативе кредиторов. Размер дополнительного вознаграждения составляет:

- от 4% (при стоимости активов до 250 тыс. руб.) до 301,5 тыс. руб. плюс 0,001% стоимости активов должника от суммы, превышающей 1 млрд руб. (при стоимости активов свыше 1 млрд руб.) на этапе наблюдения и финансового оздоровления;
- 8% сумм, направленных на погашение требований кредиторов, включенных в реестр, при прекращении производства по делу о банкротстве или 3% прироста стоимости чистых активов должника за период внешнего управления при признании должника банкротом и открытии конкурсного производства – на этапе внешнего управления;
- от 3 до 7% размера удовлетворенных требований кредиторов, включенных в реестр.

Размер средств, которые могут быть израсходованы конкурсным управляющим на оплату услуг, привлеченных им специалистов, также подробно регламентирован, в зависимости от размера балансовой стоимости активов должника он может составлять от 10% при стоимости активов до 200 тыс. руб. и до 2995 тыс. плюс 0,01% суммы свыше 1 млрд руб. при стоимости активов свыше 1 млрд руб. Кроме того, определенный законом размер оплаты таких услуг, а также оплаты услуг таких привлеченных арбитражным управляющим лиц может быть признан необоснованным по заявлению лиц, участвующих в деле о банкротстве, если такие услуги не связаны с целями проведения процедур банкротства или возложенными на них обязанностями либо размер оплаты стоимости таких услуг «явно несоразмерен ожидаемому результату»;

4) *расширены обязанности арбитражных управляющих* в части информирования участников процедуры банкротства: кредиторов – о сделках и действиях, которые влекут или могут повлечь за собой гражданскую ответственность третьих лиц, а также о выявленных признаках преднамеренного или фиктивного банкротства; государственных органов – о выявленных административных правонарушениях и преступлениях;

5) *расширены полномочия и повышена ответственность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.*

Так, саморегулируемым организациям начиная с 2009 г. предоставлено право аккредитации страховых организаций, оценщиков, профессиональных участников рынка ценных бумаг, осуществляющих деятельность по ведению реестра, а также иных лиц, привлекаемых арбитражными управляющими в рамках исполнения своих обязанностей в деле о банкротстве. Кроме того, такие организации обязаны разрабатывать стандарты и правила профессиональной деятельности арбитражных управляющих, а также контролировать их исполнение. Также на них возложен контроль за выполнением арбитражными управляющими требований об обязательном страховании ответственности.

Введено обязательное раскрытие саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих данных об их деятельности, в том числе о компенсационном фонде; об управляющей компании, которая им управляет; о фактах применения мер дисципли-

---

<sup>1</sup> Этот размер может быть увеличен по решению суда по ходатайству лиц, участвующих в деле о банкротстве.

нарного воздействия к арбитражным управляющим (подробнее о проблемах саморегулирования арбитражных управляющих см. раздел 5.3.3);

6) закон *определил порядок использования саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих средств компенсационных фондов, из которых осуществляются выплаты должникам*: порядок предъявления требований о компенсационной выплате, срок осуществления компенсационной выплаты, условия размещения средств компенсационного фонда, обязанности управляющей компании, передача средств компенсационного фонда национальному объединению при исключении сведений саморегулируемой организации из реестра;

7) *усилен государственный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих*.

Функции контроля, принадлежавшие Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (ранее – Росрегистрация), были усилены путем предоставления ей дополнительных полномочий, а именно:

- права возбуждать дело об административном правонарушении в отношении арбитражного управляющего, саморегулируемой организации арбитражных управляющих и (или) ее должностного лица и рассматривать такое дело или направлять его для рассмотрения в арбитражный суд;
- права включать сведения о некоммерческих организациях в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и осуществлять его ведение;
- права устанавливать статус объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в качестве национальных
- и некоторых других.

В случае невыполнения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих предписаний органов по контролю (надзору) об устранении нарушений в части разработки стандартов и правил деятельности или рассмотрения жалоб на действия ее членов представители государственного органа обязаны обратиться в арбитражный суд с заявлением об исключении такой организации из Единого государственного реестра;

8) *введены жесткие требования к заключаемым арбитражными управляющими в обязательном порядке договорам страхования ответственности*. Определены объекты обязательного страхования, страховой случай и страховые риски по таким договорам, порядок осуществления выплат по ним;

9) *приняты меры, направленные на противодействие выводу активов*.

Стремление к максимальному удовлетворению требований кредиторов обусловило введение механизмов оспаривания сделок, направленных на вывод активов должника, – «подозрительных сделок» и «сделок, влекущих за собой оказание предпочтения одному из кредиторов». *Фактически впервые за последние 5 лет государством были приняты законодательные меры, сужающие «серое» поле в сфере банкротств*;

10) *введена ответственность собственников должника*.

Впервые к субсидиарной ответственности наряду с вышеуказанными лицами по долгам предприятия могут быть привлечены и реальные собственники – «контролирующие должника лица», под которыми понимаются лица, имеющие либо имевшие в течение менее чем за два года до принятия арбитражным судом заявления о признании должни-

ка банкротом право давать обязательные для исполнения должником указания или возможность иным образом определять действия должника<sup>1</sup>.

Возможность реального привлечения таких лиц к ответственности вызывает сомнения в связи с тем, что реальных собственников и бенефициаров многих крупных российских активов не удастся установить даже в процессе расследования уголовных дел.

Существенно расширены обязанности руководителей и собственников кредитных организаций в случае возникновения предбанкротной ситуации, а также определены новые меры их ответственности, в числе которых – запрет на приобретение акций кредитных организаций свыше 5% в течение 10 лет, запрет занимать должности руководителей кредитных организаций в течение 3 лет;

11) *сужена возможность закрытой продажи активов должника.* Подробное законодательное урегулирование получила *процедура продажи предприятия*, правила которой распространяются также на продажу имущества должника и его части (ст. 110, 111 и 139 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»). При сохранении возможности закрытой продажи активов, именуемой теперь «проведением торгов с закрытой формой представления предложения о цене», внесены многочисленные необходимые технические новации (определены порядок подачи заявки на участие в торгах и требования к ней, требования к заключению договора купли-продажи предприятия, частично увеличена информационная открытость процесса его продажи и др.). Проведение формально открытых торгов провозглашено, однако практика продажи активов должника «нужным» покупателям (возможно, в несколько усеченном варианте) сохранится, особенно с учетом возрастающего влияния государства на арбитражного управляющего, который и выступает в качестве либо организатора торгов, либо лица, привлекающего для этого специальную организацию.

Помимо этого, продажа предприятий теперь может осуществляться как на аукционе, так и по конкурсу в том случае, если в отношении этого предприятия покупатель должен выполнять условия, установленные собранием или комитетом кредиторов. Шагом вперед является введение электронной формы проведения продажи предприятия, однако введение ее в действие отложено на неопределенный срок<sup>2</sup>.

Кроме того, *изменения коснулись ключевых понятий законодательства о банкротстве.*

---

<sup>1</sup> Действия должника могут определяться контролирующим лицом, в том числе путем принуждения руководителя или членов органов управления должника либо оказания определяющего влияния на руководителя или членов органов управления должника иным образом (в частности, контролирующим должника лицом могут быть признаны члены ликвидационной комиссии, лицо, которое в силу полномочия, основанного на доверенности, нормативном правовом акте, специального полномочия могло совершать сделки от имени должника, лицо, которое имело право распоряжаться 50% и более голосующих акций акционерного общества или более чем половиной долей уставного капитала общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью). Федеральный закон от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> Электронные торги по продаже предприятий будут осуществляться по истечении 120 дней после дня утверждения регулирующим органом требований к электронным площадкам, требований к операторам электронных площадок при проведении открытых торгов в электронной форме, порядка определения соответствия электронной площадки и оператора электронной площадки установленным требованиям, порядка проведения открытых торгов в электронной форме (Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ, ред. от 19 июля 2009 г.).

К ноябрю 2009 г. такие Положения разработаны Минэкономразвития, но не приняты.

А) *Право обращения в арбитражный суд с заявлением о банкротстве*: если ранее такое обращение было возможно по истечении 30 дней с даты направления (предъявления к исполнению) исполнительного документа в службу судебных приставов, то теперь – с даты вступления в законную силу решения суда о взыскании с должника денежных средств.

Тем самым допускается возможность возбуждения дела о несостоятельности до установления факта невозможности исполнить судебное решение и несостоятельности как таковой. Оно способно вовлечь в процедуру банкротства компании, не являющиеся банкротами и не находящиеся даже в предбанкротном состоянии.

Такое положение дел выгодно опять же кредиторам, которые в настоящее время конкурируют между собой. С правовой точки зрения такая регламентация права кредиторов на обращение с заявлением о банкротстве до истечения срока для добровольного исполнения судебного решения должником, до возбуждения и окончания исполнительного производства является незаконной, поскольку нарушает права должника, подвергая его применению процедуры банкротства, являющейся исключительной мерой защиты прав кредиторов, без достаточных к тому законных оснований, неоправданно исключая защиту прав кредитора обычным способом. Не меньше вопросов вызывает и регламентация права обращения с заявлением о банкротстве уполномоченных органов, главным образом налоговых. Законность и обоснованность регламентации этих прав должны претерпеть серьезную содержательную проверку и при наличии к тому оснований быть изменены.

Б) *Круг лиц, участвующих в деле о банкротстве*, дополнился включением в него лиц, уполномоченных представлять интересы РФ и органов местного самоуправления. Кроме того, право участия в процессе по делу о банкротстве предоставлено саморегулируемой организации, в которую входит арбитражный управляющий, органам по контролю и надзору в сфере банкротств (Минэкономразвития и Федеральной службе госрегистрации), а также кредиторам по текущим платежам.

Общие системные меры по развитию законодательства о банкротстве сопровождаются усилением государственного влияния (прямого и косвенного) на реализацию процедур банкротства и дальнейшим сужением прав должника, усиливающим прокредиторскую направленность законодательства о несостоятельности<sup>1</sup>. Помимо прямого участия представителей Федеральной службы госрегистрации и иных представителей государства в деле о банкротстве, возрастает степень неформального влияния государственных чиновников на арбитражного управляющего, в том числе посредством само-

---

<sup>1</sup> Презумпцией при использовании прокредиторской направленности законодательства о банкротстве является то, что должник – это неэффективный собственник. В России в отличие от экономически развитых стран низкий уровень развития конкуренции и корпоративного управления, неразвитая финансовая система, высокий уровень криминализации корпоративной сферы. Кроме того, ненадлежащее исполнение договорных обязательств, в том числе денежных, носило в России массовый характер даже в период экономического роста, что обусловлено недостатком собственных активов, сложностью привлечения заемных средств и использования финансовых инструментов, обеспечивающих исполнение обязательств. К тому же методы предоставления финансовых средств, выбранные правительством в период кризиса, ухудшили состояние конкурентной среды. В такой ситуации практически неограниченное право крупных кредиторов решать судьбу предприятий-должников без реальной возможности для последних сохранить бизнес и восстановить платежеспособность предприятия не соответствует интересам рынка, поскольку в этом случае и эффективные собственники потеряют свои активы.

регулируемой организации, а также налоговых органов посредством выбора арбитражного управляющего и определения размера предназначенных ему выплат. Достижению этой же цели способствует изменение статуса «обязательных платежей», срок которого наступил после введения процедуры банкротства, которое обеспечивает рост влияния представителей государства на собрании кредиторов.

Сфера *санации* предприятий, остро нуждающаяся в развитии, претерпела изменения, связанные с возможностью применения ее на любой стадии рассмотрения дела о банкротстве и с закреплением права учредителей (участников), собственников унитарных предприятий и третьих лиц погасить задолженности предприятия по обязательным платежам в ходе любой стадии процесса банкротства. С учетом усиления государственного контроля в сфере реализации банкротства и расширения методов прямого и косвенного воздействия на арбитражного управляющего данная новация является своего рода «отступным» для тех, кто захочет сохранить свой бизнес. Принятые меры являются недостаточными и не способны качественно изменить неудовлетворительную ситуацию в сфере предотвращения банкротств.

Позитивным, хотя и явно запоздалым, представляется расширение прав участников дела о банкротстве, касающихся возможности заявлять в ходе любой стадии банкротства ходатайства о назначении экспертизы в целях выявления преднамеренного или фиктивного банкротства.

Кроме того, внесен ряд процедурных новаций:

а) *создается Единый федеральный реестр сведений о банкротстве*, в котором будет содержаться и публиковаться более широкий спектр вопросов, касающихся проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве (о проведении торгов по продаже имущества и об их результатах, об отстранении или освобождении арбитражного управляющего и др.);

б) *в число заинтересованных лиц, которые не могут быть назначены временным, административным, внешним или конкурсным управляющим, включены работники должника*, продлен с 1 года до 3 лет срок, в течение которого руководители должника, лица, входящие в состав совета директоров должника, коллегиальный исполнительный орган и главный бухгалтер, будучи освобожденными от своих обязанностей, признаются заинтересованными;

в) *арбитражный суд наделяется правом назначения по собственной инициативе экспертизы* для решения вопросов, требующих специальных знаний, в рамках подготовки дела о банкротстве.

К числу важных *социальных новаций* следует отнести изменение очереди погашения текущей задолженности (возникшей после принятия судом заявления о признании должника банкротом) по оплате труда. Сейчас она будет погашаться сразу после оплаты судебных расходов, выплат арбитражному управляющему и лицам, привлеченным им для исполнения обязанностей в рамках по делу о банкротстве. Ранее до задолженности по заработной плате погашались текущие коммунальные и эксплуатационные платежи, а также требования кредиторов, возникшие после принятия заявления о банкротстве.

В целом развитие законодательства о банкротстве 2003–2009 гг. условно можно разбить на два периода: *докризисный*, когда основной идеей являлось сохранение существующей общей системы банкротств предприятий, функционирование которой в очень

ограниченном объеме затрагивало интересы ключевых игроков, имеющих значительные лоббистские возможности. В целях повышения уровня защиты их интересов был усилен государственный контроль и расширена сфера действия особого порядка банкротств для стратегических предприятий, круг которых определяется субъективным образом, а в отношении наиболее влиятельных лиц – посредством вывода их из-под действия Закона о банкротстве (госкорпорации, ВЭБ).

*В кризисный период идея обеспечения сохранности подконтрольных государству активов сменилась идеей необходимости обеспечения низкого уровня «плохих» долгов крупнейших банков, что должно способствовать сохранению и поддержке банковской системы. В такой ситуации банки во второй раз получают мощнейшую государственную поддержку (в первый раз – путем предоставления прямой финансовой помощи, во второй – посредством значительного повышения уровня защиты их интересов в сфере банкротств). При этом банки позиционируются как «эффективные» собственники. «Неэффективных» же собственников – их должников – настиг не только финансовый кризис, но и невозможность защиты своих вполне законных интересов в условиях еще более усилившейся прокредиторской системы банкротств, практически исключающей сохранение бизнеса и мало связанной в настоящий момент с эффективностью или неэффективностью участников рынка.*

Вместе с тем значительный объем ожидаемых банкротств и распыленность государственных интересов в этой связи обусловили *принятие впервые – начиная с 2004 г. – в декабре 2008 г. и позже (в апреле 2009 г.) общих правовых норм, затрагивающих интересы всех участников рынка.*

Ряд предложенных мер – таких, как более подробная регламентация, ужесточение контроля за деятельностью арбитражных управляющих и их саморегулируемых организаций, регламентация порядка проведения торгов по продаже имущества должника, введение большей информационной прозрачности процедуры банкротства – являются *давно назревшими и могут улучшить защиту прав как кредиторов, так и должника. Эффективность или неэффективность действия новых норм будет в существенной степени зависеть от того, будет ли государство по-прежнему использовать свое влияние, которое значительно возрастет, в целях усиления собственных позиций и обеспечения квазигосударственных интересов на рынке корпоративного контроля путем контроля за перераспределением активов предприятий или в условиях экономического спада начнет руководствоваться разнонаправленными, но действительно общественными интересами.*

Практика развития как корпоративного законодательства, так и законодательства о банкротстве 2000-х гг. свидетельствует об усилении тенденции к отождествлению государственных интересов с интересами крупнейших государственных (прогосударственных) компаний и банков, конъюнктурной корректировке экономического законодательства главным образом в их интересах в ущерб общественным интересам. Исключение составляют лишь случаи реагирования на острые социальные явления.

Планового системного развития в интересах всех участников рынка ни корпоративного законодательства, ни законодательства о несостоятельности в настоящее время не происходит. В этом смысле докризисное и кризисное развитие законодательства о банкротстве мало отличаются друг от друга, являясь лишь *инструментом для реализации интересов отдельной группы субъектов, с которыми государство идентифицирует*

себя в определенные промежутки времени. До тех пор пока «кризис идентичности» государством разрешен не будет, развитие экономических институтов будет осуществляться хаотично и деструктивно для развития экономики в целом.

### 5.3.3. Судебная система и проблемы саморегулирования

#### *Судебная система*

Роль арбитражного суда в признании предприятия-должника и индивидуального предпринимателя банкротом трудно переоценить. Практически все ключевые решения – от принятия заявления о банкротстве и вплоть до вынесения определения о завершении конкурсного производства, являющегося основанием для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации должника, – принимает арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве. В рамках рассмотрения такого дела судом принимаются решения, оказывающие большое влияние на экономическое положение лиц, участвующих в процедуре банкротства. В некоторых случаях существенные недостатки и ошибки принятых судебных решений невосполнимы. Поэтому исключительно важно, чтобы множество решений по вопросам, возникающим в процессе банкротства, – назначение и отстранение арбитражных управляющих, рассмотрение разногласий между кредиторами, арбитражным управляющим и должником, включение требований кредиторов в реестр, отстранение руководителя должника от должности, принятие обеспечительных мер, признание недействительными сделок должника и др. – принимались независимым судом, были законны, обоснованны и исполнены.

Без этого эффективное функционирование института банкротства для экономики невозможно. Сказанное в равной степени относится и к рассмотрению иных споров, вытекающих из экономических и административных правоотношений, решения по которым в случае их неисполнения становятся основанием для инициирования дел о банкротстве.

На практике российская судебная система, сохраняя во многом традиции советской судебной системы, *продолжает находиться под значительным влиянием исполнительной власти*. Было бы несправедливо утверждать, что независимость отсутствует у всех или у большинства судей, однако право принимать решения по делам, имеющим «особое» значение, предоставляется именно тем, чьи решения соответствуют «рекомендации» председателя суда, распределяющего дела. Обеспечение независимости именно председателей судов как ключевую проблему определил председатель Конституционного суда РФ В.Д. Зорькин<sup>1</sup>.

Оценки деятельности судебной системы последнего времени находятся в диапазоне от «профанации правосудия», «инструмента на службе исполнительной власти»<sup>2</sup> до полноценной судебной системы с большим количеством недостатков<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Выступление председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина на VII Всероссийском съезде судей // Российская юстиция. 2009. № 1. С. 12.

<sup>2</sup> Пушкарская А. Конституционный суд теряет свои особые мнения // Коммерсантъ. 2 декабря 2009 г. № 225.

<sup>3</sup> См. здесь и далее: Колесов Ю. Валерий Зорькин: в каждом из звеньев судебной системы есть дефекты // Время новостей. 16 июня 2005 г. № 105.



Недостатки эти лежат в области правового сознания, в том числе профессионального, подготовки кадров, организации работы судов, включая уровень нагрузки, критериев и механизма отбора и назначения судей, квалификации и переквалификации, степени открытости системы.

Широко известным недостатком российского правосудия является *неисполнение решений российских судов*. По статистике, в России не исполняется каждое второе решение как общих, так и арбитражных судов<sup>1</sup>. В сфере исполнения судебных решений наиболее острыми представляются проблемы неэффективной и незаконной реализации арестованного имущества, а также кадровая проблема. Возможность продажи имущества предприятия «нужному» лицу и по заниженной цене является одним из значимых элементов захватов предприятий. Анализ, проведенный Федеральной службой судебных приставов, выявил следующие проблемы действующего механизма реализации имущества<sup>2</sup>:

- закрытость проведения торгов по продаже имущества должника;
- закрытость информации о продаже имущества, размещение ее в подавляющем большинстве в малотиражных непрофильных изданиях;
- выставление имущества на торги по заниженной стоимости.

Таким образом, при захвате предприятий используется сложившаяся и действующая много лет практика реализации арестованного и конфискованного имущества.

В целях решения указанных проблем ФССП выступает за разработку системы реализации арестованного имущества на основе проведения смешанных аукционов с учетом мировой практики проведения торгов (система голландских и английских торгов). Она должна носить комбинированный характер, направленный на достижение стопроцентной реализации арестованного имущества по максимально возможной цене. Это позволит нивелировать проблемы действующей в настоящее время системы оценки арестованного имущества.

При условии внедрения новой системы реализации имущества его оценка судебным приставом-исполнителем или субъектом оценочной деятельности будет иметь лишь индикативный характер, необходимый для определения соразмерности наложенного взыскания. Оценочная стоимость арестованного имущества будет являться только начальной ценой предмета аукциона и может изменяться в сторону как повышения (английская система), так и понижения (голландская система) по «шагам аукциона» для достижения наиболее достоверной цены. Некоторые из предложенных новаций, ограничивающих закрытую продажу активов должника, были приняты, однако их практическая реализация пока не осуществлена.

Что касается *кадровой проблемы*, неэффективная деятельность и злоупотребления приставов-исполнителей весьма распространены и давно являются злободневной проблемой. В 2008 г. по 780 выявленным преступлениям в отношении работников ФССП России возбуждено 522 уголовных дела. Однако и здесь нельзя не отметить, что служба судебных приставов активно работает в сфере выявления нарушений и преступлений,

---

<sup>1</sup> Выступление президента России Д.А. Медведева на VII Всероссийском съезде судей // Российская юстиция. 2009. № 1. С. 4.

<sup>2</sup> Здесь и далее: «Федеральная служба судебных приставов о проблемах реализации арестованного, конфискованного и иного обращенного в собственность государства имущества». – <http://www.fssprus.ru>, 28.06.07 г.

совершаемых ее сотрудниками. 87,4% общего числа уголовных дел возбуждены по материалам ФССП России<sup>1</sup>.

Одним из факторов, обуславливающих низкий уровень качества при рассмотрении дел и длительность сроков их рассмотрения, является *беспрецедентно высокий уровень нагрузки на судью*. Относительно обоснованная норма нагрузки на одного судью арбитражного суда в России составляет в среднем 15,6 рассмотренного дела в месяц. В первом полугодии 2009 г. в среднем по системе арбитражных судов эта нагрузка возросла на 22% по отношению к показателю 2008 г. и составила 45 дел на одного судью в месяц<sup>2</sup>.

В связи с вышесказанным *уровень доверия граждан к судебной системе* остается низким. Число жалоб российских граждан в Европейский суд по правам человека постоянно растет: в 2002 г. было вынесено первые 2 постановления по жалобам против России, в 2003 г. – 5, в 2004 г. – 15, в 2005 г. – 83, в 2006 г. – 102, в 2007 г. – 192. Сегодня Россия лидирует по количеству поданных жалоб и занимает 2-е место после Турции по количеству постановлений суда, признающих власти государства ответственными в нарушении хотя бы одного положения Конвенции по правам человека. На начало 2008 г. в Европейском суде ожидало рассмотрения 20 300 жалоб против России, что составляет 26% общего числа таких жалоб (на начало 2007 г. ожидало рассмотрения 15 тыс. жалоб). При этом в половине общего числа жалоб в Европейский суд оспаривается неисполнение судебных решений<sup>3</sup>.

В декабре 2008 г. были приняты законы<sup>4</sup>, направленные на преодоление коррупции, в том числе в судейском корпусе.

Новации, внесенные в Закон «О статусе судей», предусматривают новый порядок представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера претендента на должность судьи, а также супруги (супруга) и несовершеннолетних детей претендента на должность судьи. Кроме того, закон изменил порядок назначения судьи и предъявляемые к судье требования. К числу очевидных минусов предложенной редакции можно отнести:

- узкий круг лиц, данные об имуществе которых могут быть проверены в связи с деятельностью судьи (супруг (супруга) и дети). В такой ситуации значительный массив нарушений, связанных с получением незаконных выплат – взяток, останется вне зоны действия закона;

---

<sup>1</sup> О результатах работы по выявлению, пресечению и предотвращению противоправных действий работников территориальных органов ФССП России в 2008 г. – [www.fssprus.ru](http://www.fssprus.ru)

<sup>2</sup> Выступление председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова в Совете Федерации 21 сентября 2009 г. – [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru)

<sup>3</sup> Выступление председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина на VII Всероссийском съезде судей // Российская юстиция. 2009. № 1. С. 9.

<sup>4</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 19 декабря 2008 г. № 274-ФЗ и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., Конвенции «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ.

- невозможность привлечения судьи к ответственности за коррупцию, если незаконные или необоснованно высокие доходы получают родственники, супруг (супруга) судьи или иные связанные с ним лица;
- невозможность привлечения судьи к ответственности за коррупцию в случае получения незаконных доходов компанией, собственниками которой являются судья, его родственники, супруг (супруга) или иные связанные с ним лица;
- норма о привлечении судьи к ответственности за непредставление сведений о доходах и имуществе, о представлении недостоверных и неполных сведений сформулирована с использованием выражения «может быть привлечен», что на практике влечет обычную для сегодняшней российской практики избирательность применения мер ответственности.

Помимо этого, в июле 2009 г.<sup>1</sup> была исключена процедура первоначального назначения судьи федерального суда на должность сроком на три года. Одновременно с этим был скорректирован и срок полномочий судьи, теперь он ограничивается лишь «достижением предельного возраста пребывания в должности», т.е. семьюдесятью годами. Обе поправки имеют целью укрепление статуса судьи и усиление его независимости.

Прямо связанной с вышеуказанными проблемами является также *проблема ответственности судей и определения стандартов судейской этики*. Она обсуждается во всех европейских странах в контексте поиска баланса между независимостью и ответственностью судьи. Однако единые стандарты судейской этики и поведения судьи по-прежнему отсутствуют. В декабре 2009 г. Совету судей России был представлен проект нового Кодекса судейской этики. Действующий кодекс председатель Высшего Арбитражного Суда А. Иванов охарактеризовал как «декларацию о намерениях», которая не оказывает судьям помощи при решении сложных с этической точки зрения ситуаций. Проект нового кодекса разработчики сделали значительно более подробным. Он затрагивает отношения судей с участниками процессов, с руководителями судов, с работниками аппарата, с членами семьи и родственниками, а также деятельность вне суда. Впервые в российской практике кодекс содержит запрет руководителям судов оказывать влияние на принятие судьями решений по конкретным делам.

Важное место в проекте занимают случаи конфликта интересов, при наличии которого судье предлагается взять самоотвод либо уведомить о нем участников процесса и получить их письменное согласие на рассмотрение дела. Судье и членам его семьи запрещается использовать служебное положение для получения каких-либо материальных благ. На инвестиционную деятельность судей также предлагается наложить ограничения – эта деятельность не должна давать повод усомниться в независимости и беспристрастности судей. Кроме того, им не рекомендуется поддерживать «длительные деловые отношения» с адвокатами и иными потенциальными участниками судебных дел<sup>2</sup>.

Проблема обеспечения действительной независимости судей как условия вынесения судебных решений, исключительно руководствуясь требованиями закона и справедливости, продолжает оставаться достаточно острой.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и в статьи 17 и 19 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Плешанина О., Занова А. Правила на все случаи судей // Коммерсантъ. 2 декабря 2009 г. № 225.

Среди обсуждаемых в настоящее время мер, направленных на усиление независимости суда, – введение выборности председателей судов (сейчас их назначает президент), жесткое законодательное закрепление за судебной системой определенного уровня финансового обеспечения (например, автоматическое отчисление из бюджета суммы, эквивалентной определенному проценту ВВП), создание самостоятельного хозяйственного подразделения в рамках судейской системы. Это избавило бы суды от необходимости обращаться за помощью в обеспечении зданиями, квартирами и т.д. к региональным властям, благодаря чему губернаторы получают возможность контролировать региональные суды.

Курс на укрепление независимости судей представляет собой попытку перестроить существующую систему взаимодействия в треугольнике «верховная власть – спецслужбы – суды», сократив в ней неформальные и внеправовые элементы в пользу формальных и правовых. Очевидно, что в результате принятия таких мер нам не удастся получить идеальную судебную систему, полностью независимую от вмешательства исполнительной власти. Однако есть вероятность, что формы и масштабы такого вмешательства будут существенно ограничены и сконцентрируются на верхних этажах политической системы<sup>1</sup>.

Реализация такого рода мер возможна только при условии изменения правовой политики в экономической сфере, когда интересы групп и кланов по вопросам, касающимся управления и использования наиболее крупной российской собственности, представляются как имеющие общественное значение. Это, в свою очередь, обуславливает принятие законов, не соответствующих целям развития экономики страны, но лишь обеспечивающих сохранение и перераспределение активов исключительно под непосредственным контролем государства в пользу аффилированных с властью лиц и структур либо лояльных к власти бизнесменов.

### ***Проблемы саморегулирования организаций арбитражных управляющих и оценщиков***

С момента утверждения арбитражного управляющего по делу о банкротстве он становится ключевой фигурой, осуществляющей антикризисное управление компанией, в отношении которой подано заявление о несостоятельности. От его компетентности, независимости и честности в значительной степени зависит исход реализации процедуры банкротства.

За период с 2000 по 2007 г. число арбитражных управляющих сократилось более чем втрое: с 20 тыс. до 6 тыс.<sup>2</sup>. В 2008 г. существовала 41 саморегулируемая организация арбитражных управляющих<sup>3</sup>, из которых 3 являются крупными – имеют в своем составе более 200 арбитражных управляющих. При этом необходимость сокращения численности арбитражных управляющих продолжает обсуждаться.

---

<sup>1</sup> См.: Собственность, нефть, хлеб // Эксперт. 19 мая 2008 г. № 20 (609). ([www.expert.ru/printissues/expert/2008/20/sobstvennost\\_neft\\_i\\_hleb/](http://www.expert.ru/printissues/expert/2008/20/sobstvennost_neft_i_hleb/))

<sup>2</sup> Бычкова Е. Александр Георгиевич Комаров: организация для меня – святое./ [http://www.russianarbitr.ru/law/section\\_24/54.smx](http://www.russianarbitr.ru/law/section_24/54.smx)

<sup>3</sup> Выступление заместителя директора Федеральной регистрационной службы С.Д. Денисенко на Парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации на тему: «Правовые аспекты становления саморегулирования в различных отраслях». – [http://www.rosregistr.ru/to\\_print.php?id=4854](http://www.rosregistr.ru/to_print.php?id=4854)

Значительные изменения деятельности арбитражных управляющих касаются и других аспектов, что связано с введением действующим (третьим) Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» в конце 2002 г. института саморегулирования. В нем была определена концепция структурирования рынка, на котором работают арбитражные управляющие. На базе ранее существовавших объединений арбитражных управляющих довольно быстро было создано более 30 саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Новый закон полностью изменил порядок назначения арбитражных управляющих в деле о банкротстве. Раньше арбитражный управляющий регистрировался в арбитражном суде, и суд по своему усмотрению выбирал того или иного арбитражного управляющего. В новом Законе о банкротстве было определено, что в каждой саморегулируемой организации должна быть сформирована комиссия по отбору арбитражных управляющих. Эта комиссия на основе заявлений арбитражных управляющих, которые изъявляют согласие быть назначенным в той или иной процедуре, формируют тройку арбитражных управляющих и распределяют управляющих в порядке убывания профессионализма, а суд только утверждает их. Если все три арбитражных управляющих соответствуют требованиям закона о банкротстве, то суд не может повлиять на выбор кандидата. Фактически с помощью этого закона государство вывело арбитражный суд из сферы влияния на назначение арбитражных управляющих.

Реализация идеи передачи от государства к саморегулируемым организациям полномочий в сфере контроля и надзора за деятельностью арбитражных управляющих, начавшись в 2002 г., в декабре 2008 г. получила новый импульс, когда им были переданы полномочия по аккредитации оценщиков и иных лиц, привлекаемых арбитражным управляющим, право участия в деле о банкротстве и др.

Однако, по данным Росрегистрации, осуществляющей с 2005 г. надзор за деятельностью таких организаций, предоставление им широких полномочий пока не сопровождается эффективной деятельностью саморегулируемых организаций за соблюдением арбитражными управляющими требований законодательства в сфере несостоятельности. Так, в 2007 г. количество обращений в Росрегистрацию с жалобами на неправомерные действия арбитражных управляющих по сравнению с 2005 г. возросло примерно в 3 раза и составило более 9200. Соответственно увеличилось количество и судебных актов о привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности. Так, если в 2005 г. число привлеченных к административной ответственности арбитражных управляющих составило 425 (378 – административных штрафов и 47 – дисквалификаций), то к концу 2007 г. данный показатель увеличился более чем в 4,5 раза и составил 1938 привлечений (1897 – административных штрафов и 41 – дисквалификация)<sup>1</sup>.

По оценке Росрегистрации, саморегулируемым организациям арбитражных управляющих *не удалось зарекомендовать себя в качестве эффективного профессионального регулятора* деятельности своих членов.

---

<sup>1</sup> Выступление заместителя директора Федеральной регистрационной службы С.Д. Денисенко на Парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации на тему: «Правовые аспекты становления саморегулирования в различных отраслях». – [http://www.rosregistr.ru/to\\_print.php?id=4854](http://www.rosregistr.ru/to_print.php?id=4854)

В ряде саморегулируемых организаций арбитражных управляющих даже установленные судом нарушения закона в деятельности арбитражных управляющих не вызывают принятия своевременных мер. Приведем несколько примеров.

Так, арбитражный управляющий С.В. Бычковский был исключен из саморегулируемой организации арбитражных управляющих Центрального федерального округа только после вынесения 13 судебных актов о привлечении его к административной ответственности. Арбитражный управляющий М.Р. Енукашвили исключен из саморегулируемой организации арбитражных управляющих «Межрегиональный инвестиционный центр» после вынесения 17 актов, арбитражный управляющий Ш.А. Фазаилов исключен из Межрегионального центра экспертов и профессиональных управляющих после 17 актов, арбитражный управляющий И.Р. Муллабаев исключен из саморегулируемой межрегиональной общественной организации «Ассоциация антикризисных управляющих» – после 8 актов. При этом все решения об исключении перечисленных арбитражных управляющих из саморегулируемых организаций были приняты только после судебного решения об их дисквалификации. При этом в отношении С.В. Бычковского, М.Р. Енукашвили и Ш.А. Фазаилова соответствующие решения принимались по инициативе Федеральной регистрационной службы. Арбитражный управляющий В.Д. Нестеров, который 15 раз был привлечен к административной ответственности в виде штрафа (по имеющимся в распоряжении Росрегистрации документам на 9 апреля 2008 г.), продолжает быть членом НП «Сибирская межрегиональная саморегулируемая организация арбитражных управляющих».

Причиной такой ситуации, по мнению Росрегистрации, является отсутствие в большинстве саморегулируемых организаций системного подхода к контролю профессиональной деятельности своих членов, который должен строиться на анализе деятельности своих членов – арбитражных управляющих, оценке эффективности их работы, выявлении причин допущенных нарушений законодательства<sup>1</sup>.

Наиболее типичными нарушениями, которые арбитражные управляющие допускают в своей деятельности, являются:

- непроведение собраний кредиторов;
- непредоставление информации кредиторам;
- невыплата задолженности по заработной плате<sup>2</sup>;
- непринятие мер по сохранности имущества должника;
- самовольная реализация имущества должника без проведения ее инвентаризации и оценки, а также без согласования данной реализации с собранием кредиторов<sup>3</sup>.

К числу наиболее сложных проблем в сфере деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих сегодня относятся следующие:

- создание эффективных механизмов контроля за деятельностью своих членов и выполнения иных возложенных на саморегулируемую организацию функций;
- отсутствие эффективных механизмов «очистки» профессионального сообщества от недобросовестных арбитражных управляющих;

---

<sup>1</sup> Выступление заместителя директора Федеральной регистрационной службы С.Д. Денисенко на Парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации на тему: «Правовые аспекты становления саморегулирования в различных отраслях». – [http://www.rosregistr.ru/to\\_print.php?id=4854](http://www.rosregistr.ru/to_print.php?id=4854)

<sup>2</sup> Данные Управления федеральной регистрационной службы Вологодской области – [www.rosregistr.ru](http://www.rosregistr.ru)

<sup>3</sup> Данные Управления федеральной регистрационной службы Рязанской области – [www.rosregistr.ru](http://www.rosregistr.ru)

- страхование ответственности арбитражных управляющих;
- взаимодействие с инфраструктурой арбитражного управления (со страховыми компаниями, оценщиками, аудиторами, организаторами торгов);
- избирательный допуск арбитражных управляющих к работе в деле о банкротстве в связи с позицией налоговых органов, формирующих «черные списки» арбитражных управляющих, которым налоговые органы заявляют отвод в арбитражном суде, по критериям, не понятным для профессионального сообщества<sup>1</sup>.

Невысокая эффективность государственного контроля в сфере деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих связана с отсутствием традиций саморегулирования в России и недавним введением этого института, отсутствием сложившейся системы отношений в этой сфере, недостаточной правовой урегулированностью ряда вопросов государственного контроля и надзора.

Необходимым для развития государственного контроля (надзора) в этой сфере является:

- установление конкретного перечня документов и информации, которые государственный орган вправе истребовать от саморегулируемых организаций, а саморегулируемая организация обязана предоставлять;
- внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления конкретных составов правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации могут быть привлечены к административной ответственности, а государственным контрольным органам предоставить право возбуждать по данным статьям административное производство<sup>2</sup>.

В настоящее время за несоответствие саморегулируемой организации или ее деятельности требованиям закона установлена одна санкция – исключение из Единого государственного реестра саморегулируемых организаций.

Между тем по своим правовым последствиям исключение из Единого государственного реестра саморегулируемых организаций должно быть крайней мерой, поскольку она налагает запрет на осуществление деятельности, ради которой создавалась саморегулируемая организация. Исходя из общих принципов наказания, эта крайняя мера должна применяться после того, как иные меры государственного воздействия использованы и не дали положительного результата.

Иных мер ответственности – в частности, административных – законодательство не предусматривает.

На сегодняшний день единственной мерой воздействия на саморегулируемые организации является вынесение предписания об устранении выявленных нарушений в ходе проверки. Как показала практика, данная мера является неэффективной. За период с 2003 г. проведено 79 проверок саморегулируемых организаций арбитражных управ-

---

<sup>1</sup> Тезисы выступления директора Департамента корпоративных отношений РСПП, заместитель председателя правления Российского союза СРО арбитражных управляющих В.А. Варварина на Межрегиональной конференции «Через банкротство к финансовому оздоровлению» 28 марта 2008 г. – [http://www.rspp.ru/Default.aspx?CatalogId=234&d\\_no=3347](http://www.rspp.ru/Default.aspx?CatalogId=234&d_no=3347)

<sup>2</sup> Выступление заместителя директора Федеральной регистрационной службы С.Д. Денисенко на Парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации на тему: «Правовые аспекты становления саморегулирования в различных отраслях». – [http://www.rosregistr.ru/to\\_print.php?id=4854](http://www.rosregistr.ru/to_print.php?id=4854)

ляющих, в том числе силами Росрегистрации – 60 проверок. При этом деятельность более чем 30 саморегулируемых организаций проверена два раза и более. По результатам проверок каждый раз выносились предписания об устранении выявленных нарушений. Приведенные цифры показывают, что саморегулируемые организации, отчитавшись перед государственным контрольным органом об устранении выявленных проверкой нарушений, продолжают нарушать требования закона, а такая мера государственного реагирования на выявленные нарушения закона, как предписание, является малоэффективной. Все вышесказанное о неэффективности государственного надзора в сфере деятельности саморегулируемых организаций в равной степени относится и к *оценочной деятельности*, оказывающей важнейшее влияние на процесс реализации банкротства посредством определения стоимости активов должника. Помимо методологических трудностей, с которым связан этот процесс, особенно в кризисных условиях неопределенности, важнейшими проблемами российского рынка оценки продолжают оставаться *выдача необоснованных заключений об оценке и злоупотребление при ее осуществлении*.

Оценочная деятельность в России также переведена на саморегулирование, однако несколько позже – в 2006 г. В августе 2007 г. Минэкономразвития России утвердило первые три федеральных стандарта оценки, разработанные с учетом международных. Переход к ним осуществлен с 1 января 2008 г. К этому моменту было зарегистрировано 7 саморегулируемых организаций оценщиков, осуществляющих ранее государственную функцию по допуску участников на рынок оценки и учредивших в 2008 г. Национальный совет по оценочной деятельности.

Сегодня роль государства в сфере оценки значительно снизилась. Государство занимается лишь регистрацией и утверждением минимальных стандартов. Все остальные задачи взяли на себя саморегулируемые организации оценщиков.

Наиболее важными проблемами оценочной деятельности сегодня являются:

- отсутствие необходимых стандартов оценочной деятельности, которые теперь будут разрабатываться Национальным советом по оценке, в том числе порядка реализации надзорных и контрольных функций СРО;
- отсутствие действенной системы ответственности саморегулируемых организаций, а также оценщиков за результаты оценки;
- отсутствие методов массовой оценки недвижимости;
- необходимость обеспечения высокого профессионального уровня оценщиков;
- отсутствие эффективного механизма оспаривания результатов оценочной деятельности, в том числе в суде.

Реализация вышеуказанных мер должна значительно ограничить сегмент рынка, где возможны манипулирования оценкой. Реализация большего в существующих условиях невозможна.



#### 5.3.4. Законопроекты 2009 г.: кризис как импульс для коррекции просчетов

##### ***Финансовое оздоровление, банкротство должников, являющихся членами одной группы лиц, и трансграничное банкротство***

Рост заявлений о банкротстве предприятий, объема задолженности компаний и физических лиц при снижении уровня доходов, неэффективность института банкротств, а также необходимость снижения социальной напряженности стали мощным импульсом для активизации законотворческой деятельности, причем в новом ключе.

Наиболее знаковой стала разработка Минэкономразвития *законопроекта, целью которого является значительное расширение сферы применения финансового оздоровления должника*. Его вынесение на обсуждение сопровождалось в октябре 2009 г. заявлением помощника президента А. Дворковича о том, что финансовое оздоровление предприятий будет в ближайшее время являться приоритетом госполитики<sup>1</sup>. До конца 2009 г. его редакция должна была быть согласована и внесена на рассмотрение в Государственную Думу. Однако примерная программа законопроектной работы Госдумы в период весенней сессии 2010 г. такого законопроекта не предусматривает.

Это может быть связано, в частности, с тем, что законопроект, затрагивая весьма противоречивые интересы крупнейших банков и компаний, вызвал массу критики со стороны Торгово-промышленной палаты, банкиров, налогового ведомства и др. Очевидно, что наибольшая критика, основанная на тезисе о подрыве финансового положения банковской системы и кредиторов, была связана с продолжительной направленностью проекта.

*Несмотря на необходимость устранения прокредиторского перекоса в развитии законодательства о банкротстве, предлагаемые новации представляются крайне радикальными в связи с отсутствием механизма защиты прав кредиторов, что создает обширные условия для злоупотреблений должником своими правами и уклонения от выполнения своих обязательств.*

Законопроект фактически выводит финансовое оздоровление из рамок процедуры банкротства и предусматривает:

1) возможность введения процедуры финансового оздоровления по инициативе должника, минуя стадию наблюдения (до 7 месяцев), сроком до 5 лет независимо от согласия кредиторов. При этом арбитражный суд утверждает арбитражного управляющего, предложенного должником.

Несмотря на необходимость устранения прокредиторского перекоса в развитии законодательства о банкротстве, предлагаемая мера представляется неприемлемой в связи с отсутствием механизма защиты прав кредиторов, создающим обширные условия для злоупотреблений должником своими правами и уклонения от выполнения своих обязательств.

Представляется, что сбалансировать интересы кредиторов и должников смогут:  
а) механизм выдвижения кандидатуры административного управляющего кредиторами,  
б) обязательные ежегодные выплаты по долгам в течение срока финансового оздоров-

---

<sup>1</sup> Здесь и далее: Кукол Е. Должника отправят на лечение // Российская газета. 22 октября 2009 г. № 5024.

ления в размере, который будет закреплен в плане финансового оздоровления, не меньшем, чем установлен в законе.

Необходимым является также законодательное закрепление возможности оспаривания кредиторами проведенной оценки активов должника, обратившегося с заявлением о финансовом оздоровлении, поскольку неадекватность оценки имущества и легкость манипулирования стоимостью в российских условиях способны лишить кредиторов в последующем возможности получения имеющихся долгов;

2) наделение должника правом представить в арбитражный суд согласованный с кредиторами план финансового оздоровления, предусматривающий погашение всех требований кредиторов в полном объеме (в том числе штрафы, пени, убытки) в течение срока финансового оздоровления;

3) введение специального режима совершения сделок в ходе реализации плана финансового оздоровления;

4) введение особой процедуры банкротства для должников, входящих в группу лиц;

5) введение особой процедуры трансграничного банкротства и некоторые другие.

Порядок утверждения плана финансового оздоровления должника помимо обычного механизма голосования большинства кредиторов (с учетом некоторых оговорок, касающихся классов) предусматривает возможность его утверждения по ходатайству должника в том случае, если за его одобрение проголосовало менее 50%, но более 25% числа голосов конкурсных кредиторов и уполномоченных органов, присутствовавших на собрании кредиторов.

Необходимым условием для принятия такого решения является также заключение саморегулируемой организации арбитражных управляющих, членом которой является административный управляющий, о том, что план финансового оздоровления соответствует требованиям закона о несостоятельности, заключение сделано на основании анализа финансового состояния должника, данных отчета о его финансовом состоянии, данных реестра требований кредиторов и иной доступной ему информации. Следует отметить, что такое расширение прав должника предлагается впервые, равно как и новый механизм взаимодействия с саморегулируемой организацией арбитражных управляющих. На первом этапе это не исключает злоупотреблений со стороны последних, однако в среднесрочной перспективе – с расширением практики привлечения арбитражных управляющих и их организаций к имущественной ответственности – этот фактор должен стать менее значимым.

Помимо этого, предусмотрен упрощенный порядок утверждения плана финансового оздоровления. Он действует в том случае, если к моменту подачи ходатайства конкурсные кредиторы и уполномоченные органы одобрили план финансового оздоровления, представленный должником.

Кроме того, предлагается внести *нормы о порядке досудебного урегулирования задолженности по соглашению кредиторов с должником*. В рамках такого соглашения возможны определение и урегулирование взаимных уступок, которые могут способствовать предотвращению банкротства предприятия. Они предусматривают право кредиторов предоставить должнику время на решение финансовых проблем, в течение которого кредиторы будут воздерживаться от принудительного взыскания задолженности, а должник добровольно предоставит им информацию о своем финансовом состоянии и не будет принимать меры, направленные на вывод имущества.

Позитивным моментом в предлагаемых новациях является попытка более гибкого урегулирования в процессе финансового оздоровления вопросов погашения задолженностей по обязательным платежам, которые долгое время препятствовали расширению практики восстановления платежеспособности предприятий в рамках банкротства. Однако эффективно действовать такие механизмы будут только после разработки и принятия соответствующих ведомственных нормативных актов (налоговых, таможенных и др.).

*Дискуссия по основным позициям этого законопроекта неизбежно затрагивает вопросы о том, в какой степени должны быть в процессе банкротства защищены интересы кредиторов, а в какой – должников.* В мире существуют системы банкротства и продолжниковой, и прокредиторской направленности, и выбор системы либо формирование ее с учетом мер обоих направлений – в значительной степени выбор политический. Об обоснованности такого выбора в каждом конкретном случае говорит выполнение институтом банкротства своей функции в экономике – ликвидация неэффективных предприятий и перераспределение активов в пользу эффективных собственников, а также сохранение конкурентоспособных предприятий.

В России переход к формированию рыночной экономики не сопровождался формированием конкурентной среды в большей части отраслей экономики. К тому же государственная экспансия и расширение прямого участия государства в экономике в 2000-е гг. сопровождалась рядом мер, направленных на обеспечение процессов объединения крупных активов под контролем государства, еще более искаживших правовое поле. Такие меры принимались в сфере законодательства о банкротстве, о конкуренции, корпоративного законодательства<sup>1</sup>. Меры по финансовой поддержке предприятий в период кризиса также были в значительной степени ориентированы на ограниченный государственным и/или квазигосударственным интересам круг предприятий и крупнейшие банки, контролируемые государством.

Одновременно с этим были приняты изменения в законодательство о банкротстве, призванные защитить главным образом все тех же кредиторов. В итоге эти хозяйствующие субъекты получили двойную защиту: финансовую и правовую, в то время как предприятия-должники, соответственно не получив финансовой поддержки, стали еще менее защищены в правовой сфере. Первые, несмотря на государственную поддержку, теперь занимают позицию «эффективных» собственников, а не получившие ее должники – «неэффективных». *В такой ситуации взаимоотношения хозяйствующих субъектов к моменту банкротства не носят рыночного характера и не отражают эффективность управления компаниями, а во многих случаях лишь отражают степень приближенности к государственным или иным источникам финансирования для покрытия имеющихся долгов.*

В такой ситуации меры, направленные на обеспечение защиты прав должников, являются единственным средством, способным хоть как-то скорректировать такую однобокость государственной экономической политики в сфере создания и поддержания

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Радыгин А., Энтов Р., Апевалова Е. и др. Внутренние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы. М.: ИЭПП, 2009; Апевалова Е.А., Радыгин А.Д. Банкротства в 2000-е гг.: от инструмента рейдеров к политике «двойного стандарта» // Экономическая политика. Август 2009 г.; Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Апевалова Е.А. и др. Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М., 2010.

конкурентной среды, корпоративного управления и финансовой поддержки предприятий.

В качестве одной из возможных мер можно рассмотреть *введение в оперативном режиме для банков и компаний, получивших финансовую помощь государства, требований, ограничивающих возможность инициирования ими быстрой распродажи активов компании-должника в процессе банкротства* в том случае, если у должника есть перспектива восстановления платежеспособности. Возможно также ограничить инициирование ими процедур банкротства должников в размере предоставленной им государством финансовой поддержки.

Достаточно сложной, но необходимой в этой связи является разработка критериев оценки перспектив предприятия-должника. Что же касается самой модели банкротства, действующей в России, то ее прокредиторской характер проявляется не в форме направленности на аккумулирование средств в целях их последующего распределения между кредиторами, а в обеспечении максимального влияния кредиторов на фигуру арбитражного управляющего и принимаемые им решения. В условиях неадекватности оценки активов должника и закрытого отчуждения его активов только таким образом интересы кредитора могут быть хоть как-то обеспечены.

Кроме того, обсуждаемый законопроект *вносит изменения в очередность удовлетворения требований кредиторов*. Предлагается отнести к текущим платежам, которые погашаются вне очереди, требования по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Эти требования будут удовлетворяться во вторую очередь, после оплаты судебных расходов по делу о банкротстве.

Принципиальной новацией является предложение деления кредиторов на классы в соответствии либо с однородностью требований, либо с тем, что их требования возникли из одного предмета. Условия плана финансового оздоровления должны быть одинаковыми для всех конкурсных кредиторов и/или уполномоченных органов, чьи требования отнесены к одному классу. Наиболее выгодной такая новация является для банков.

Значительное развитие в рамках представленного законопроекта получают *процедуры банкротства должников, являющихся членами одной группы, и трансграничных банкротств*.

Востребованность в существующих условиях особых процедур банкротств для группы лиц и рост числа заявлений о банкротстве, подаваемых должниками, а также массовые неплатежи наводят на мысль об актуальности обсуждения сегодня *изменения признаков несостоятельности* путем дополнения существующего признака о непогашении задолженности в 100 тыс. руб. свыше 3 месяцев признаком превышения размера существующих задолженностей над стоимостью активов предприятия. Такое предложение связано с тем, что «кассовый разрыв», возникший в процессе операционной деятельности предприятия, особенно в условиях ухудшившегося доступа к финансовым ресурсам, снижения производства и объема продаж, не отражает его истинного финансового положения. Проблема урегулирования «кассового разрыва» требует внимания и может быть решена, скажем, в рамках досудебного погашения задолженности или финансового оздоровления, но не является несостоятельностью как таковой. Кроме того, потен-

циал злоупотребления банкротством в рамках группы очень высок, что также должно получить свою оценку.

Возвращаясь к теме банкротства должников, являющихся членами одной группы, важно отметить, что сама попытка урегулирования столь сложного вопроса, равно как и трансграничного банкротства, заслуживает уважения. Однако задача – максимально формализовать все условия и процедуры – весьма непростая, особенно с учетом традиции российской правовой системы. Со сложностями сталкиваются с самого начала регулирования – определения подсудности дела о банкротстве должников, являющихся членами одной группы. Представляется, что предложенная 5-ступенчатая система определения подсудности сложна для практического применения и породит «конкуренцию» подсудностей, в том числе связанную со сложностями определения «основного места» осуществления предпринимательской деятельности, «основного места» нахождения имущества членов группы, «основного места» большинства кредиторов группы лиц.

Предусматривается, что дело о банкротстве должников, входящих в одну группу лиц, будет рассматриваться в рамках одного судебного производства, одним составом суда либо судьей. В отношении должников, входящих в единую группу, будет вводиться единая процедура наблюдения, финансового оздоровления, внешнего управления, конкурсного производства.

Кроме того, введено понятие «контролирующий член группы лиц», под которым понимается лицо, осуществляющее эффективный контроль в отношении должника, входящего в группу<sup>1</sup>. Контролирующий член группы лиц может быть привлечен к гражданско-правовой ответственности по погашению требований кредиторов по текущим платежам.

Закрытость информации об истинных собственниках многих российских активов делает закономерным вопрос о том, каким образом они могут быть установлены в рамках реализации процедур банкротства предприятий, если это не удастся реализовать даже в рамках расследования уголовных дел. Достаточно вероятно, что применение этой нормы будет носить избирательно-показательный характер.

Предложенный авторами законопроекта механизм подачи объединенного заявления кредиторов в отношении должников, являющихся членами одной группы лиц (предложенная редакция ст. 201.3 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»), оставляет неясным вопрос о судьбе компаний этой группы, права и интересы которых могут быть су-

---

<sup>1</sup> Под осуществлением эффективного контроля понимается реализация следующих прав:  
прямо или косвенно распоряжаться 50% и более голосующих акций акционерного общества или более чем половиной долей в уставном капитале общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью, входящего в группу лиц;  
давать обязательные для исполнения должником, входящим в группу лиц, указания в соответствии с договором либо на основании учредительных документов и определять действия должника, входящего в группу лиц, каким-либо иным образом;  
определять решения (действия) должника, входящего в группу лиц, в том числе условия осуществления таким лицом предпринимательской деятельности;  
назначать единоличный исполнительный орган и (или) более чем 50% состава коллегиального исполнительного органа должника, входящего в группу лиц, и (или) возможность избирать более чем 50% состава совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления должника, входящего в группу лиц;  
осуществлять полномочия управляющей компании-должника, входящего в группу лиц.

щественно затронуты в процессе выделения, например, активов должников, входящих в группу, в том случае, если все активы сконцентрированы в одной или нескольких компаниях.

Внесенный Минэкономразвития законопроект впервые предлагает урегулировать вопросы *трансграничного банкротства* – «банкротства российских и иностранных юридических лиц, осложненных иностранным элементом», в том числе случаи, когда имущество должника находится за границей, кредитор является иностранным физическим или юридическим лицом, в отношении должника возбуждено иностранное производство.

В целях определения компетенции российских арбитражных судов в деле о трансграничном банкротстве и права, подлежащего применению, вводится понятие «центр основных интересов должника», которым признается место его регистрации как юридического лица, если иное не установлено законом, и не вытекает из характера деятельности должника либо совокупности иных обстоятельств. При этом закон приводит открытый перечень этих обстоятельств: местонахождение основного имущества должника, основной части кредиторов должника, производственных ресурсов должника, контролирурующих акционеров (конечных бенефициаров) должника, место осуществления основной предпринимательской деятельности и место извлечения основной прибыли и др.

Предполагается, что в России арбитражные суды будут рассматривать дела о трансграничном банкротстве компаний, если на территории Российской Федерации находится:

- центр основных интересов должника;
- центр основных интересов подконтрольного должнику лица (российского или иностранного);
- центр основных интересов контролирующего должника лица;
- постоянное представительство и/или имущество должника (российского или иностранного), при этом центр основных интересов должника находится в иностранном государстве.

Производство по делу о банкротстве в отношении должника, центр основных интересов которого находится в России, относится к исключительной компетенции арбитражных судов России. Такое производство распространяется на все имущество должника независимо от страны его местонахождения. При этом к компетенции российского арбитражного суда отнесено также рассмотрение дел о признании банкротами подконтрольных должнику лиц, а также лиц, контролирующих должника.

При «банкротстве предприятия, носящего характер неосновного производства», к компетенции российского суда относится:

1) возбуждение производства по делу о банкротстве в случае нахождения у должника постоянного представительства в России:

- если заявление о признании должника банкротом подается кредитором, который имеет место жительства или местонахождение на территории РФ;
- если заявление о признании должника банкротом основано на требовании, которое связано с деятельностью постоянного представительства;

2) рассмотрение дела о трансграничном банкротстве в случае нахождения имущества должника на территории РФ, если правомочия кредитора/должника в сфере банкротств-

ва не могут быть реализованы иным способом (производство по делу о банкротстве не может быть возбуждено в отношении должника в государстве, где находится центр его основных интересов; процесс банкротства в другом государстве охватывает только имущество должника, находящееся на его территории, и др.)<sup>1</sup>.

При возбуждении производства о банкротстве в России к процедурам о банкротстве, а также их последствиям (с некоторыми исключениями) применяется российское право.

Предлагаемый механизм регулирования трансграничных банкротств вызывает сомнения в возможности адекватного применения в российских условиях – с учетом большого ряда факторов – норм об определении центра основных интересов должника. Помимо объективной сложности оценки размера его активов в разных странах, определения места нахождения доминирующего числа должников и учета других факторов для судов, которые в условиях российской правовой системы нередко руководствуются формальными критериями, препятствиями для такого способа определения подсудности являются:

- 1) высокий уровень зависимости судебной системы от органов исполнительной власти и практика избирательного применения правовых норм об ответственности;
- 2) высокий уровень манипулирования в сфере оценки имущества и неэффективность механизмов оспаривания проведенной оценки;
- 3) высокий уровень формализованности при вынесении судебных решений как сложившаяся многолетняя практика.

В связи со сказанным принятие правовых норм, предусматривающих значительное судебское усмотрение, может стать приемлемым, когда уровень влияния вышеперечисленных факторов будет значительно снижен. До этого момента регулирование таких вопросов должно в большей степени соответствовать российским традициям правового регулирования – быть более формализованным. Практика введения таких заимствованных норм, предусматривающих значительное судебское усмотрение, должна быть постепенной и внимательно отслеживаться в целях нивелирования негативных тенденций.

### ***Банкротство граждан, не являющихся предпринимателями***

В ноябре 2009 г. в правительство РФ была представлена обновленная редакция закона о банкротстве граждан, не являющихся предпринимателями. По данным ЦБ, на 1 октября 2009 г. объем просроченной задолженности по кредитам физических лиц составил 231 млрд руб., т.е. 6,8% всех выданных на эту дату ссуд. По другим оценкам, этот уровень значительно выше в связи с тем, что ЦБ, называя просрочку по задолженности, не учитывает тело кредитов – это еще около 12%. Сокращение рассрочки, по оценкам экспертов, начнется не ранее чем в 2011 г.

Разработанный и внесенный в правительство Минэкономразвития РФ законопроект о банкротстве граждан (2007–2009 гг.) позволит, по мнению разработчиков, стимулировать граждан-должников и их кредиторов к цивилизованным методам реструктури-

---

<sup>1</sup> См. подробнее п. 3 ст. 223.5 законопроекта Минэкономразвития «О финансовом оздоровлении и банкротстве (несостоятельности)».

зации потребительской задолженности<sup>1</sup>. В частности, он предусматривает возможности:

- предоставления должнику, оказавшемуся в сложном положении, возможности освободиться от долгов, предоставив кредиторам свое имущество и часть доходов (доктрина *fresh start*);
- снижения рисков и расходов кредиторов в связи со сложностью взыскания долгов;
- уменьшения расходов на администрирование процедуры банкротства гражданина.

Обязанности арбитражного управляющего могут быть возложены на самого должника, за исключением случаев, когда сумма требований к должнику превышает 500 тыс. руб., а также в случае обращения кредитора с ходатайством об утверждении арбитражного управляющего.

Согласно законопроекту критерием банкротства является неуплата гражданином в течение 6 месяцев долга, превышающего 50 тыс. руб. (в первоначальной редакции речь шла о 100 тыс.). По результатам проверки обоснованности заявления о банкротстве суд вводит в отношении должника-гражданина наблюдение на срок, составляющий три месяца. В ходе наблюдения должник вправе представить в арбитражный суд план реструктуризации долгов, составленный в соответствии с требованиями норм законопроекта и согласованный с большинством кредиторов. Законопроект также предусматривает возможность утвердить план реструктуризации долгов и при отсутствии согласия кредиторов. Срок реализации плана реструктуризации долгов гражданина ограничен пятью годами. В случае успешного выполнения данного плана гражданин освобождается от долгов, сохраняя при этом активную социальную позицию. Если, напротив, гражданин в силу тех или иных причин все же не сумеет расплатиться с кредиторами в ходе реструктуризации долга, арбитражный суд выносит определение о признании такого гражданина банкротом и об открытии конкурсного производства, в ходе которого активы должника, включаемые в конкурсную массу, распределяются между ними пропорционально суммам их требований<sup>2</sup>.

Помимо этого, предлагается распространить на граждан, не являющихся предпринимателями, статьи о привлечении их к административной и уголовной ответственности за неправомерные действия при банкротстве, за преднамеренное банкротство со штрафом до 5 тыс. руб. – при совершении административного проступка и со штрафом до 500 тыс. либо иными мерами наказания, в том числе лишением свободы на срок до 6 лет, – при совершении преступления.

Принятие такого закона вызовет, по заявлению председателя ВАС РФ А. Иванова, рост нагрузки на судей, что потребует решения вопроса о создании судебных присутствий<sup>3</sup>, в которых рассматривались бы дела о банкротстве физических лиц<sup>1</sup>. По мнению

---

<sup>1</sup> Например, в Европе критическим уровнем невозврата потребительских кредитов считается 5–6%, а, по последним данным Центробанка, уровень невозврата кредитов в России составляет более 4%. Таким образом, государство хочет своевременно создать законодательную базу для рассмотрения вопроса неплатежеспособности (банкротства) физических лиц. См.: Кошкин Т. Россияне будут банкротить принудительно ([www.utro.ru/articles/2007/02/21/626934.shtml](http://www.utro.ru/articles/2007/02/21/626934.shtml)).

<sup>2</sup> Закон о банкротстве физических лиц должен был вступить в силу в начале 2009 г. ([www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=779274&ct=news](http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=779274&ct=news)).

<sup>3</sup> Постоянное судебное присутствие арбитражного апелляционного суда и постоянное судебное присутствие арбитражного суда субъекта Российской Федерации являются обособленными подразделениями соответствующих судов вне мест постоянного пребывания этих судов и осуществляют их полномочия.



заместителя председателя ВАС РФ В. Витрянского, наплыва должников в арбитражные суды с заявлениями о банкротстве не будет<sup>2</sup>. По оценке президента Ассоциации российских банков Г. Тосуняна, институт банкротства физических лиц в современной России обречен на провал<sup>3</sup>.

### ***Банкротство строительных компаний-застройщиков***

В рамках защиты прав дольщиков в ноябре 2009 г. был подготовлен ко второму чтению законопроект<sup>4</sup>, предусматривающий особые правила банкротства для застройщиков («лиц, в отношении которых имеются требования о передаче жилых помещений или денежных требований участников строительства»). Особенностью банкротства застройщиков является преимущественное право приобретения субъектом РФ до торгов незавершенного строительством спорного многоквартирного дома.

Субъект РФ вправе приобрести недостроенный дом или земельный участок по рыночной цене, определенной независимым оценщиком. При этом существенным условием такого договора купли-продажи является обязанность по достройке дома, а после его сдачи в эксплуатацию – обязанность передать жилые помещения участникам строительства. При этом срок на достройку ограничен 3 годами с даты заключения договора купли-продажи<sup>5</sup>.

В связи с игнорированием строителями в последние годы требований к заключению инвестиционных договоров на строительство жилых домов позитивным моментом является тот факт, что граждане, заключившие с застройщиком договоры, смогут получить квартиры независимо от того, соответствовал ли заключенный договор требованиям Закона «Об инвестировании в жилищное строительство».

Подводя итог анализу законодательных инициатив правительства в сфере банкротства, нельзя не отметить как стремления к значительному обновлению сферы правового регулирования банкротства, так и социальный характер новаций. Однако отставание законодательного регулирования от потребностей экономики для России в последние годы стало традиционным. В условиях неблагоприятных явлений в экономике этот фактор может сыграть решающее значение и значительно снизить эффективность предлагаемых мер.

#### 5.3.5. Ключевые проблемы сферы банкротств: пути решения

В целом, подводя итоги, важно отметить, что период 2005–2009 гг. характеризовался расширением сферы применения процедур банкротства в отношении «содержательных» должников. Институт банкротств в меньшем объеме, однако, продолжает выполнять несвойственные ему функции по регулированию государством численности действующих юридических лиц. Налоговые органы играют ведущую роль в

---

<sup>1</sup> Председатель ВАС: арбитражи ожидают наплыв дел о банкротстве физических лиц ([http://www.dp.ru/a/2008/04/17/Predsedatel\\_VAS\\_arbitra](http://www.dp.ru/a/2008/04/17/Predsedatel_VAS_arbitra)).

<sup>2</sup> Витрянский В. С проблемой нагрузки на судей мы справились ([www.kp.ru/daily/24091.3/321906](http://www.kp.ru/daily/24091.3/321906))

<sup>3</sup> См.: Кошкин Т. Россиян будут банкротить в принудительном порядке ( )

<sup>4</sup> Постановление от 13 мая 2009 г. N 2077-5 ГД «О Проекте Федерального закона №98106-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты прав участников долевого строительства».

<sup>5</sup> Васильева Ю. Вошли в долю // Российская бизнес-газета. 3 ноября 2009 г. № 726.

инициировании банкротств, в том числе в отношении «содержательных» должников, а государственное регулирование их деятельности способно в значительной степени как определять масштаб реализации процедур банкротства в стране, так и оказывать довольно значимое влияние на общую практику в сфере несостоятельности.

Прирост числа принятых решений о банкротстве в первом полугодии 2009 г. составил 16,7% относительно предыдущего года. Прирост в 24,1% числа поступивших заявлений о банкротстве, а также данные Высшего Арбитражного Суда, свидетельствующие о значительном росте (на 88%) исков, связанных с невыполнением обязательств, главным образом договорных, свидетельствуют о высокой вероятности дальнейшего нарастания числа банкротств в 2010 г.

Случаи восстановления платежеспособности должников в процессе процедур банкротства и урегулирования претензий кредиторов посредством мировых соглашений, финансового оздоровления продолжают носить единичный характер и практически не оставляют должникам, в отношении которых инициирована процедура банкротства, шансов на сохранение контроля над предприятием. В условиях низкой планки для признания предприятия несостоятельным (100 тыс. руб.), начавшихся в конце 2008 г. массовых неплатежей, сокращения объемов производства и кредитования, сужения рынков сбыта это ведет к сокращению числа хозяйствующих субъектов, в первую очередь частных предпринимателей, независимо от их конкурентных качеств.

В целом развитие законодательства о банкротстве 2003–2009 гг. условно можно разбить на два периода. Основной идеей *докризисного периода* стало сохранение существующей общей системы банкротств предприятий, функционирование которой в очень ограниченном объеме затрагивало интересы ключевых игроков, имеющих значительные лоббистские возможности. В целях повышения уровня защиты их интересов был усилен государственный контроль и расширена сфера действия особого порядка банкротств для стратегических предприятий, круг которых определяется субъективным образом, а в отношении наиболее влиятельных субъектов (госкорпорации, ВЭБ) – посредством вывода их из-под действия Закона о банкротстве.

В *кризисный период* идея обеспечения сохранности подконтрольных государству активов сменилась идеей необходимости обеспечения низкого уровня «плохих» долгов банков (более половины которых контролируется государством), что должно способствовать сохранению и поддержке банковской системы. В такой ситуации банки во второй раз получают мощнейшую государственную поддержку (в первый раз – путем предоставления прямой финансовой помощи, во второй – посредством значительного повышения уровня защиты их интересов в сфере банкротств). При этом банки позиционируются как «эффективные» собственники. «Неэффективных» же собственников – их должников – настиг не только финансовый кризис, но и невозможность защиты своих вполне законных интересов в условиях еще более усилившейся прокредиторской системы банкротств, практически исключаящей сохранение бизнеса и мало связанной в настоящий момент с эффективностью или неэффективностью участников рынка.

Вместе с тем значительный объем ожидаемых банкротств и распыленность государственных интересов в этой связи обусловили *принятие впервые – начиная с 2004 г. – в декабре 2008 г. и позже (в апреле 2009 г.) общих правовых норм, затрагивающих интересы всех участников рынка.*

Ряд предложенных мер – таких, как более подробная регламентация, ужесточение контроля деятельности арбитражных управляющих и их саморегулируемых организаций, регламентация порядка проведения торгов по продаже имущества должника, введение большей информационной прозрачности процедуры банкротства – являются *давно назревшими и могут улучшить защиту прав как кредиторов, так и должника*. Эффективность или неэффективность действия новых норм будет в значительной степени зависеть от того, будет ли государство по-прежнему использовать свое влияние, которое значительно возрастет, в целях усиления собственных позиций и обеспечения квазигосударственных интересов на рынке корпоративного контроля путем контроля за перераспределением активов предприятий или в условиях экономического спада начнет руководствоваться разнонаправленными, но действительно общественными интересами.

Практика развития как корпоративного законодательства, так и законодательства о банкротстве 2000-х гг. свидетельствует об усилении тенденции к отождествлению государственных интересов с интересами крупнейших государственных (прогосударственных) компаний и банков, о конъюнктурной корректировке экономического законодательства главным образом в их интересах в ущерб общественным интересам. Исключение составляют лишь случаи реагирования на острые социальные явления.

Плановое системное развитие в интересах всех участников рынка ни корпоративного законодательства, ни законодательства о несостоятельности в настоящее время не происходит. В этом смысле докризисное и кризисное развитие законодательства о банкротстве мало отличаются друг от друга, являясь лишь *инструментом для реализации интересов отдельной группы субъектов, с которыми себя идентифицирует в определенные промежутки времени государство*. До тех пор пока «кризис идентичности» государством разрешен не будет, развитие экономических институтов будет осуществляться хаотично и деструктивно для экономики в целом.

Говоря о специфике институциональной среды, оказывающей влияние на реализацию банкротств, в первую очередь важно отметить *значительное влияние исполнительной власти на судебную систему*, что являлось традиционным для СССР. Необходимость обеспечения независимости председателей судов является ключевой проблемой.

Оценки деятельности судебной системы последнего времени находятся в диапазоне от «профанации правосудия», «инструмента на службе исполнительной власти» до полноценной судебной системы с большим количеством недостатков. Недостатки эти лежат в области правового сознания, в том числе профессионального, подготовки кадров, организации работы судов, включая уровень нагрузки, критериев и механизма отбора и назначения судей, квалификации и переквалификации, степени открытости системы. Одним из факторов, обуславливающих низкий уровень качества при рассмотрении дел и длительность сроков их рассмотрения, является *беспрецедентно высокий уровень нагрузки на судью*.

Не меньшей проблемой российского правосудия является *неисполнение судебных решений*, напрямую стимулирующее рост числа банкротств. По статистике, в России не исполняется каждое второе решение как общих, так и арбитражных судов. В сфере исполнения судебных решений наиболее острыми представляются проблемы неэффективной и незаконной реализации арестованного имущества, а также кадровая проблема.

В целях решения указанных проблем целесообразна разработка системы реализации арестованного имущества на основе проведения смешанных аукционов с учетом мировой практики проведения торгов (система голландских и английских торгов). Она должна носить комбинированный характер, направленный на достижение стопроцентной реализации арестованного имущества по максимально возможной цене. Это позволит нивелировать проблемы действующей в настоящее время системы оценки арестованного имущества.

Что касается *кадровой проблемы*, неэффективная деятельность и злоупотребления приставов-исполнителей весьма распространены. При этом высокий уровень злоупотреблений сопровождается крайне низким уровнем удовлетворенных судами заявлений об оспаривании действий (бездействия) и постановлений должностных лиц из службы судебных приставов.

Не меньшие проблемы существуют в системах саморегулирования организаций арбитражных управляющих и оценщиков, которые пока не являются эффективными профессиональными регуляторами деятельности своих членов. В ряде саморегулируемых организаций арбитражных управляющих даже установленные судом нарушения закона в деятельности арбитражных управляющих не ведут к принятию своевременных мер. Причинами такой ситуации является отсутствие в большинстве саморегулируемых организаций арбитражных управляющих системного подхода к контролю профессиональной деятельности своих членов, который должен строиться на анализе их деятельности, оценке эффективности их работы, выявлении причин допущенных нарушений законодательства.

Ограниченная эффективность государственного контроля в сфере деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих связана с отсутствием традиций саморегулирования в России и недавним введением этого института, с отсутствием сложившейся системы отношений в этой сфере, с недостаточной правовой урегулированностью ряда вопросов государственного контроля и надзора. Важнейшими проблемами российского рынка оценки продолжают оставаться выдача необоснованных заключений об оценке и злоупотребление при ее осуществлении.

В целях роста эффективности функционирования института банкротств для экономики необходимым представляется следующее.

1. *Активное продолжение реализации судебной реформы* в целях обеспечения уровня независимости судей от исполнительной власти, в том числе председателей арбитражных судов, снижения уровня коррупции в судебной системе и др., снижения уровня нагрузки на судью арбитражного суда в целях качественного рассмотрения дел.

2. *Значительное изменение целей и характера деятельности налоговых органов* в сфере несостоятельности и исключения из реестра недействующих юридических лиц. То есть:

а) должен быть устранен конфликт интересов, обусловленный необходимостью выполнения налоговыми органами плановых показателей по возврату средств в бюджет и их негибкостью при инициировании и рассмотрении дел о несостоятельности. В идеале представлять интересы государства, в том числе в налоговой сфере, должен иной государственный орган (например, Минэкономразвития);

б) должны быть приняты меры правового характера, направленные на создание эффективных механизмов отсрочек, рассрочек по обязательным платежам, применяемые

в рамках рассмотрения дел о несостоятельности, являющиеся сегодня препятствиями для применения на практике мировых соглашений, финансового оздоровления предприятий. При среднем 10%-м уровне удовлетворения требований кредиторов, внесенных в реестр, такие меры не окажут существенного влияния на снижение уровня возврата средств в бюджет;

в) в среднесрочной перспективе не менее важным является и рассмотрение вопроса об адекватности налоговой нагрузки на компании, особенно в течение первых 3 лет существования;

г) деятельность налоговых органов по ликвидации недействующих юридических лиц должна финансироваться в достаточном объеме и отделена от банкротств, в идеале эта функция также должна быть передана другому государственному органу (обоснованность наделения функций регистрации и ведения реестра юридических лиц налоговыми органами не могла быть рассмотрена в рамках настоящей работы).

3. Необходимо *дальнейшее повышение эффективности деятельности службы судебных приставов*: в кадровой политике, в сфере повышения ответственности за несовершенные, незаконные и необоснованные совершение исполнительных действий, в том числе путем возмещения убытков взыскателю, права которого были нарушены. Этому будет способствовать усовершенствование механизмов оспаривания действий и постановлений должностных лиц службы судебных приставов в целях создания реально действующих, а не формальных механизмов защиты прав.

4. Важнейшим направлением, способствующим росту эффективности функционирования института банкротств, является создание условий для *дальнейшего развития института саморегулирования организаций арбитражных управляющих и оценщиков*.

Необходимым для развития государственного контроля (надзора) в этой сфере является:

- установление конкретного перечня документов и информации, которые государственный орган вправе истребовать от саморегулируемых организаций, а саморегулируемая организация обязана предоставлять;
- внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления конкретных составов правонарушений, за совершение которых саморегулируемые организации могут быть привлечены к административной ответственности, а государственным контрольным органам предоставить право возбуждать по данным статьям административное производство.

Помимо этого, необходимо создание системы мер, направленных на стимулирование саморегулируемых организаций к повышению профессионального уровня деятельности ее членов посредством как разработки и применения стандартов деятельности, так и оценки эффективности их деятельности, привлечения членов организаций к ответственности и активного участия в устранении причин, способствующих нарушению закона.

Дальнейшее развитие оценочной деятельности требует:

- разработки и введения в практику применения стандартов оценочной деятельности, разработанных Национальным советом по оценке;
- разработки и усовершенствования механизмов реализации надзорных и контрольных функций СРО;

введения эффективной системы ответственности саморегулируемых организаций, а также оценщиков за результаты оценки;

разработки и внедрения методов массовой оценки недвижимости;

создания условий, обеспечивающих высокий профессиональный уровень оценщиков;

введения эффективного механизма оспаривания результатов оценочной деятельности, в том числе в суде.

5. Не менее важным в целях устранения прокредиторского перекоса в развитии законодательства о несостоятельности представляется *принятие* (с учетом высказанной критики) *законопроекта Минэкономразвития, направленного на расширение сферы применения финансового оздоровления* в российской практике. При этом предусмотренная возможность введения процедуры финансового оздоровления по инициативе должника, минуя стадию наблюдения (до 7 месяцев), сроком до 5 лет независимо от согласия кредиторов и утверждение арбитражным судом арбитражного управляющего, предложенного должником, должна быть несколько изменена. Несмотря на необходимость устранения прокредиторского перекоса в развитии законодательства о банкротстве, предлагаемая мера представляется крайне радикальной и неприемлемой в связи с отсутствием механизма защиты прав кредиторов, создающим условия для злоупотреблений должником своими правами и уклонения от выполнения своих обязательств.

Представляется, что сбалансировать интересы кредиторов и должников смогут:

а) механизм выдвижения кандидатуры административного управляющего кредиторами;

б) обязательные ежегодные выплаты по долгам в течение срока финансового оздоровления в размере, который будет закреплен в плане финансового оздоровления и в не меньшем, чем установленный в законе.

Необходимым является также законодательное закрепление возможности оспаривания кредиторами проведенной оценки активов должника, обратившегося с заявлением о финансовом оздоровлении, поскольку неадекватность оценки имущества и легкость манипулирования стоимостью в российских условиях способны лишить кредиторов в последующем возможности получения имеющихся долгов.

6. В качестве одной из возможных мер, уравнивающих гиперактивность банков в сфере активов должников, можно рассмотреть введение в оперативном режиме *для банков и компаний, получивших финансовую помощь государства, требований, ограничивающих возможность инициирования ими быстрой распродажи активов компании-должника в процессе банкротства*, в том случае, если у должника есть перспектива восстановления платежеспособности. Возможно также ограничить инициирование ими процедур банкротства должников размером предоставленной им государством финансовой поддержки. Достаточно сложной, но необходимой в этой связи является разработка критериев оценки перспектив предприятия-должника. Что же касается самой модели банкротства, действующей в России, то ее прокредиторский характер проявляется не в форме направленности на аккумуляцию средств в целях их последующего распределения между кредиторами, а в обеспечении максимального влияния кредиторов на арбитражного управляющего и принимаемые им решения. В условиях неадекватности оценки активов должника и закрытого отчуждения его активов только таким образом интересы кредитора могут быть хоть как-то обеспечены.

7. Востребованность в существующих условиях особых процедур банкротств для группы лиц и рост числа заявлений о банкротстве, подаваемых должниками, а также

массовые неплатежи ставят вопрос об актуальности обсуждения сегодня *изменения признаков несостоятельности* путем дополнения существующего признака о непогашении задолженности в 100 тыс. руб. свыше 3 месяцев признаком превышения размера существующих задолженностей над стоимостью активов предприятия.

Такое предложение связано с тем, что нехватка оборотных средств, возникшая в процессе операционной деятельности предприятия, особенно в условиях ухудшившегося доступа к финансовым ресурсам, снижения производства и объема продаж, не отражает его истинного финансового положения. Кроме того, активы предприятий значительно недооценены, что изменится в среднесрочном периоде, спрос на них сейчас невысок, что исключает возможность быстрого и эффективного погашения имеющихся задолженностей. Проблема урегулирования недостатка оборотных средств требует внимания и может быть решена в рамках досудебного погашения задолженности или финансового оздоровления, но не является несостоятельностью как таковой. Кроме того, потенциал злоупотребления банкротством в рамках группы очень высок, что также должно получить свою оценку.

8. Необходимым представляется изменение регламентации *права на обращение в арбитражный суд с заявлением о банкротстве*: если ранее такое обращение было возможно по истечении 30 дней с даты направления (предъявления к исполнению) исполнительного документа в службу судебных приставов, то теперь – с даты вступления в законную силу решения суда о взыскании с должника денежных средств. Такое регулирование допускает возбуждение дела о несостоятельности до установления факта невозможности исполнить судебное решение и о несостоятельности как таковой. Оно способно вовлечь в процедуру банкротства компании, не являющиеся банкротами и не находящимися даже в предбанкротном состоянии. Такое положение дел выгодно опять же кредиторам, которые в настоящее время конкурируют между собой. С правовой точки зрения такая регламентация права кредиторов на обращение с заявлением о банкротстве до истечения срока для добровольного исполнения судебного решения должником, до возбуждения и окончания исполнительного производства является незаконной, поскольку нарушает права должника, подвергая его применению процедуры банкротства, являющейся исключительной мерой защиты прав кредиторов, без достаточных к тому законных оснований, неоправданно исключая защиту прав кредитора обычным способом.

Не меньше вопросов вызывает и регламентация права обращения с заявлением о банкротстве уполномоченных органов, главным образом налоговых. Законность и обоснованность регламентации этих прав должны претерпеть серьезную содержательную проверку и при наличии к тому оснований должны быть изменены.

#### 5.4. Общая динамика рынка слияний и поглощений (2003–2009 гг.)

В 2003 г. – первой половине 2008 г. наблюдался существенный и стабильный рост активности на рынке слияний и поглощений, при этом росло как количество проводимых сделок, так и их объемы. Финансовый кризис 2008 г., который проявился в обвале фондовых рынков, дефиците ликвидности, в начавшемся спаде производства, а также в резком снижении мировых цен на ряде значимых сырьевых рынков, обусловил снижение объема сделок на мировом рынке слияний и поглощений. Первые оценки перспектив этого рынка на 2009–2010 гг. были весьма противоречивы. В целом предполагалось дальнейшее сокращение емкости рынка в 2009 г. (до 60% уровня 2008 г.), однако прогнозы в отношении качественных тенденций весьма различались: от дальнейшего сжатия рынка в силу проблем с оборотным капиталом и доступом к внешнему финансированию до активизации рынка с середины 2009 г. за счет скупки проблемных активов и компаний.

В данном разделе представлены результаты анализа сделок по слияниям и поглощениям в России за период с апреля 2003 г. по июнь 2009 г. включительно. Информация о проведенных сделках собрана из общедоступных информационных ресурсов<sup>1</sup>. Целый ряд участников учтенных сделок предпочитают не распространять подробную информацию о проведении сделок по покупке или продаже активов, поэтому некоторые использованные в исследовании данные представляют собой оценку аналитиков и участников рынка.

Для удобства анализа имеющихся данных характеристики предприятий были классифицированы. Для систематизации собственников предприятий, участвующих в процессе слияний и поглощений, была принята типология, согласно которой собственником может быть инсайдер, аутсайдер или государственная структура. К инсайдерам относятся те собственники, которые работают в компании. К аутсайдерам – те, которые не числятся среди работников данной компании. Для проводимого исследования данная типология была несколько расширена: среди инсайдеров выделяются менеджеры, рядовые работники или группа рядовых работников и менеджеров; среди аутсайдеров – финансовые, нефинансовые аутсайдеры или группа финансовых и нефинансовых аутсайдеров. Также отдельно выделяются случаи, когда собственником является иностранная компания либо группа собственников из различных стран.

Организационно-правовая форма предприятий была классифицирована согласно законодательству РФ. По видам экономической деятельности предприятия представлены в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности<sup>2</sup>.

За период со II квартала 2003 г. по IV квартал 2007 г. суммарный годовой объем сделок как в количественном, так и в денежном выражении неизменно увеличивался, однако в 2008 г. наметился спад. Прирост числа сделок в 2004 г. по сравнению с предыдущим годом составил 32%, в 2005 г. – 14%, в 2006 г. – 26%, в 2007 г. – 41%, а в 2008 г. – минус 21%. Темпы роста объемов сделок в денежном выражении в 2004 г. по сравнению с предыдущим – 18%, в 2005 г. – 42%, в 2006 г. – 30%. В 2007 г. произошло резкое увеличение числа сделок как в количественном (43%), так и в денежном выра-

<sup>1</sup> [www.mergers.ru](http://www.mergers.ru); [www.ma-journal.ru](http://www.ma-journal.ru); [www.finam.ru](http://www.finam.ru); [lenta.ru](http://lenta.ru) и некоторые др.

<sup>2</sup> Постановление Госстандарта России от 6 ноября 2001 г. № 454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД».



жении (188% по сравнению с предыдущим годом). В 2008 г. на 21% снизилось число сделок на рынке, а также их суммарный объем – на 36% по сравнению с предыдущим годом (рис. 7). В I квартале 2008 г. наблюдался рост объемов сделок в денежном выражении по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. на 51%. Во II квартале суммы сделок снизились на 35% по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года, в III квартале – на 75%, в IV квартале – на 90%. В I и II кварталах 2009 г. снижение суммы сделок составило 66 и 55% соответственно по сравнению с аналогичными периодами предшествующего года.

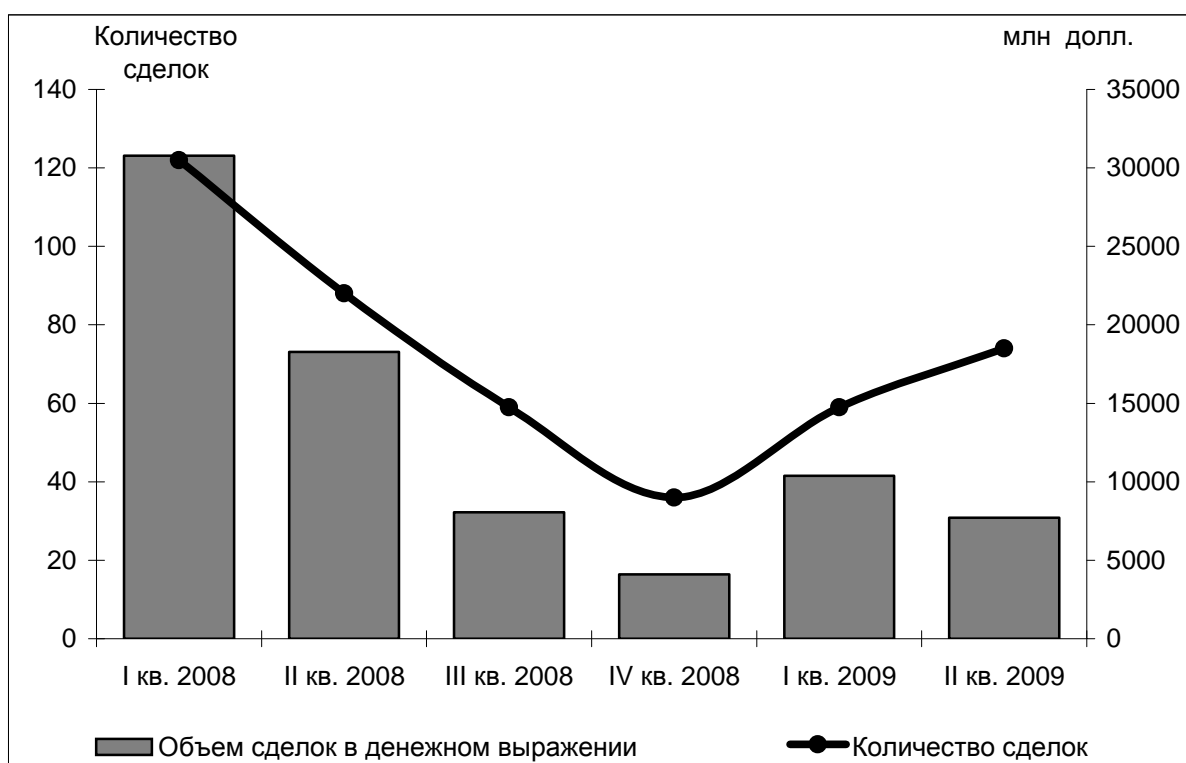


Рис. 7. Количество сделок на рынке слияний и поглощений и их суммарная годовая стоимость за период со I квартала 2008 г. по II квартал 2009 г.

Несмотря на то что средняя стоимость сделки 2003 г. рассчитана исходя из данных за апрель–декабрь, в 2004 г. прирост средней стоимости по сравнению с предыдущим годом составил 40%. В 2005 и 2006 гг. темпы роста средней стоимости сделки несколько замедлились и составили 17 и 4% к предыдущему году соответственно. Наиболее сильное увеличение данного показателя было отмечено в 2007 г. – тогда прирост составил 130% по сравнению с предыдущим годом. В 2008 г., несмотря на снижение количества сделок, средняя их стоимость выросла по сравнению с предыдущим годом на 30% (рис. 8).

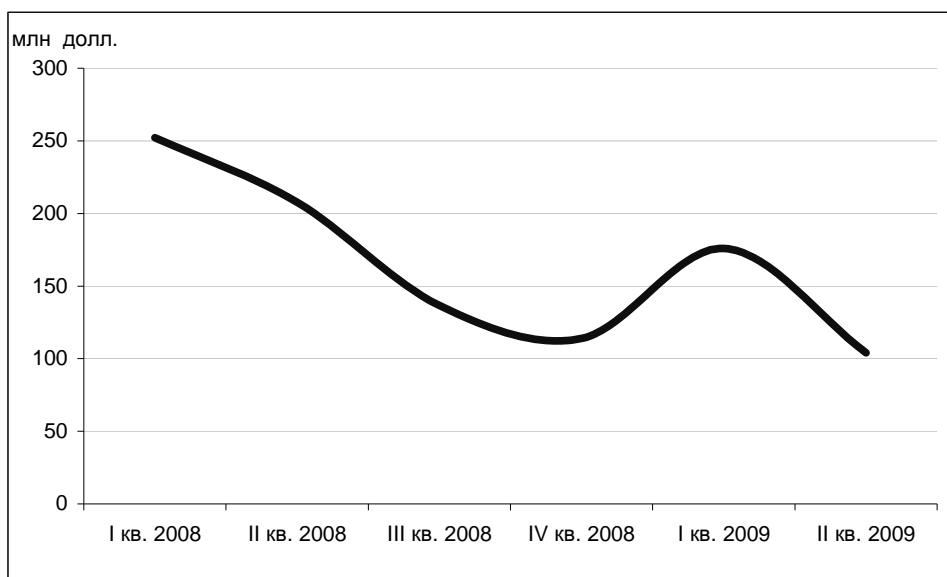


Рис. 8. Средняя стоимость сделок по кварталам за период со I квартала 2008 г. по II квартал 2009 г.

Рост объемов сделок в стоимостном выражении в 2007 г. может объясняться увеличением как числа сделок, по которым раскрывается информация об их стоимости, так и количества сделок в нефтегазовом секторе. Также подобная ситуация может быть обусловлена объективными позитивными изменениями на микроуровне. На волне экономического подъема в стране, ежегодного значительного прироста прямых инвестиций в России менеджмент отечественных компаний больше внимания стал уделять своей репутации, проводилась работа по увеличению стоимости активов.

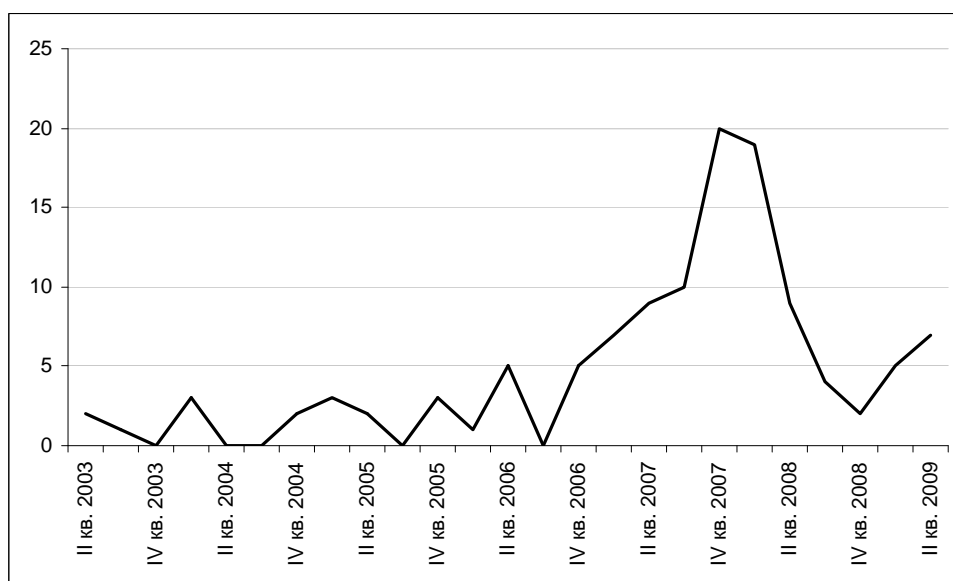


Рис. 9. Количество сделок стоимостью более 500 млн долл.

В период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г. было проведено около 119 сделок стоимостью более 500 млн долл., что составляет около 6,2% сделок за рассматриваемый период (рис. 9).

На российском рынке слияний и поглощений за рассматриваемый период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г. в 81% проведенных сделок покупателями выступали компании, зарегистрированные на территории Российской Федерации. В 10% сделок покупателями были компании, зарегистрированные на территории Европейского союза. Компании, зарегистрированные на территории бывшего Советского Союза, выступали покупателями в 1% сделок от их общего объема за рассматриваемый период. В остальных случаях покупатели были из других иностранных государств.

Наибольшее количество сделок на рынке слияний и поглощений было проведено между российскими компаниями – 69% общего объема сделок. Среди отечественных покупок преобладают приобретения российских компаний – 83% всего числа российских покупок. На территории бывшего Советского Союза отечественные покупки составили 6%, в странах Европейского союза – 5%, в других иностранных государствах – 6% общего числа российских приобретений (табл. 13, рис. 10).

Таблица 13

**Статистика сделок между российскими и зарубежными компаниями за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.\***

Статистика сделок между российскими и зарубежными компаниями	Место регистрации объекта сделки				Сумма
	Россия	Страны Евросоюза	Бывшие республики Советского Союза	Другие иностранные государства	
Россия	1292	76	91	66	1525
Место регистрации компании-покупателя					
Страны Евросоюза	164	12	8	13	197
Бывшие республики Советского Союза	20	0	4	0	24
Другие иностранные государства	93	12	4	33	142
Сумма	1569	100	107	112	1888

\*Суммарное значение количества сделок может отличаться от итоговой статистики за весь рассматриваемый период по причине отсутствия данных для отдельных компаний.

Как видно из рис. 10, за рассматриваемый период наметилась тенденция к росту покупателей из стран Евросоюза. Из-за ограниченного доступа к информации о реальных владельцах компаний, действующих под юрисдикцией другой страны, нельзя наверняка сказать, принадлежат ли они российским структурам.

За рассматриваемый период в среднем в 4 сделках за квартал объектами сделок выступали компании из стран бывшего Советского Союза. Инвесторов привлекают невысокие цены на недвижимость, достаточное количество незанятых ниш для бизнеса. Выйти на рынки бывшего Советского Союза зачастую легче, чем в странах Евросоюза.



Рис. 10. Распределение объема сделок по слияниям и поглощениям между Россией, бывшими республиками Советского Союза, странами Европейского союза и другими иностранными государствами

На московском рынке слияний и поглощений за период со II квартала 2003 г. по IV квартал 2006 г. наблюдался рост числа объектов сделок. Их число в IV квартале 2006 г. на 227% превысило объем во II квартале 2003 г. Однако в 2007 г. за 4 квартала их число только уменьшалось. Затем в I квартале 2008 г. наметился резкий скачок на 40% по сравнению с предыдущим кварталом. Со II по IV квартал 2008 г. их количество вновь стало уменьшаться. В I квартале 2009 г. количество покупок в Москве снизилось на 29% по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года, а во II квартале – увеличилось на 50% к II кварталу 2008 г. Количество сделок на рынке Санкт-Петербурга оставалось стабильным за рассматриваемый период, не превышая значения 15 объектов в квартал (рис. 11).

Если же сравнивать количество объектов сделок по федеральным округам за рассматриваемый период, то по их количеству после Центрального и Северо-Западного федеральных округов идет Приволжский. Так, в Центральном регионе было выкуплено 646 объектов, включая находящиеся на территории г. Москвы; в Северо-Западном – 245 объектов, включая Санкт-Петербург; в Приволжском округе – 217 (рис. 12). Несмотря на наметившуюся тенденцию к рассредоточению предприятий по всей территории России, Москва и Центральный округ все еще остаются наиболее активными регионами.

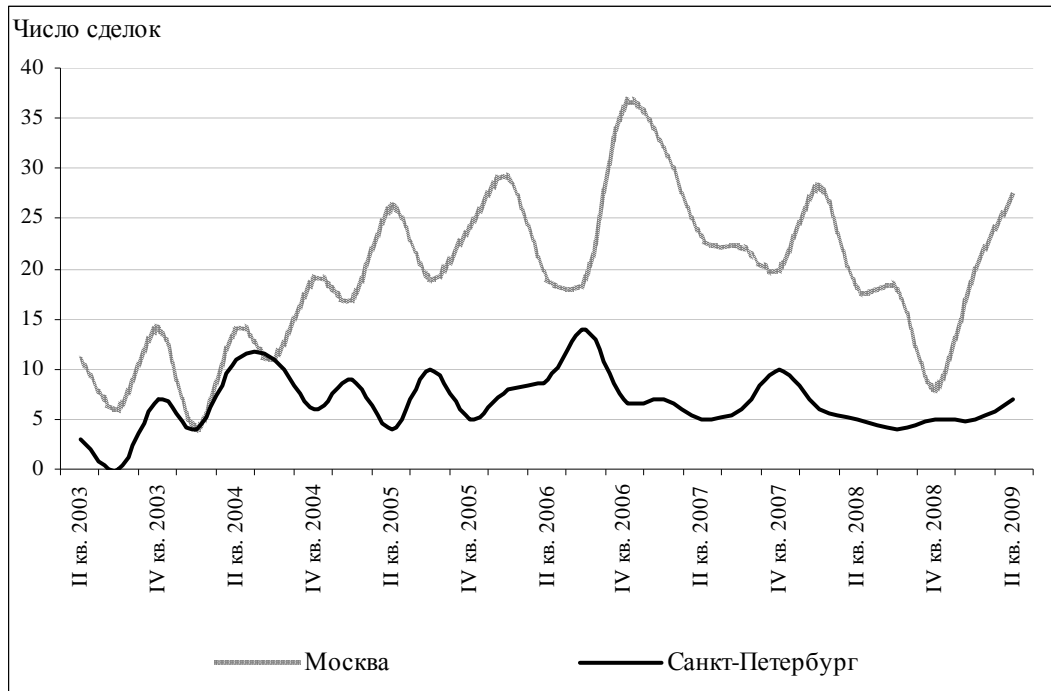


Рис. 11. Количество объектов сделок по слияниям и поглощениям на рынках Москвы и Санкт-Петербурга

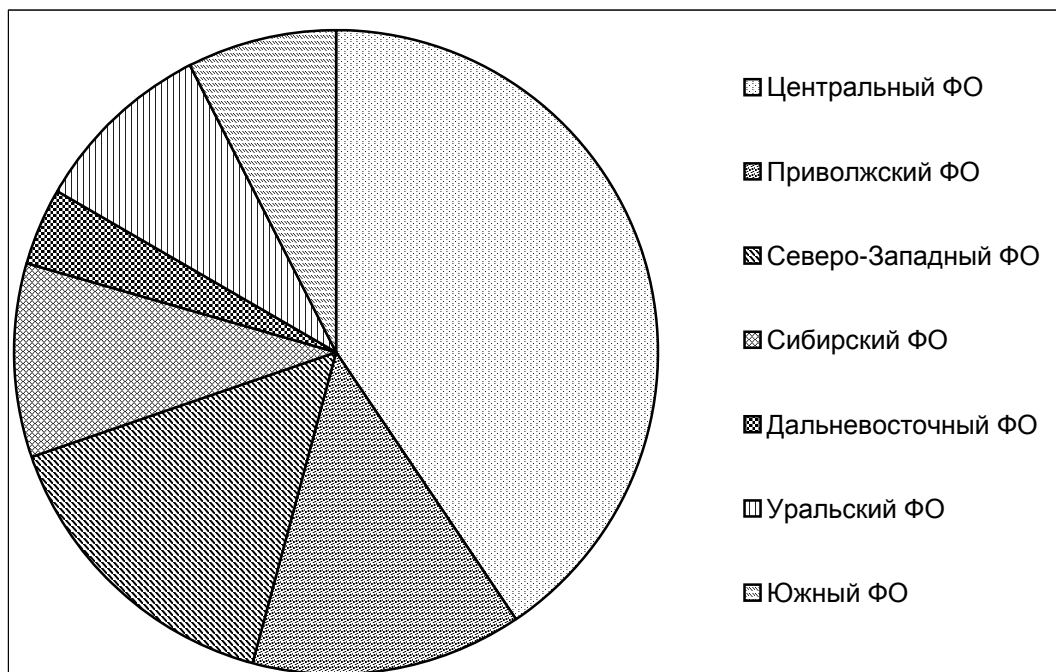


Рис. 12. Доля объектов сделок по федеральным округам Российской Федерации за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

Наиболее распространенные виды интеграции в рамках рынка слияний и поглощений – продажа/покупка акций, на их долю приходится более 50% всех покупок за рассматриваемый период.

Наиболее активными на рынке слияний и поглощений являются предприятия с организационно-правовой формой «открытое акционерное общество» (рис. 13). На их долю приходится 44% совершаемых сделок. На втором месте по рыночной активности – «общества с ограниченной ответственностью» – 25% сделок. За рассматриваемый период было проведено 6 сделок, в которых в роли покупателя выступало предприятие с организационно-правовой формой «государственное унитарное предприятие». ГУПы приобретали компании, функционирующие в отраслях: обрабатывающие производства; гостиницы и рестораны; транспорт и связь; производство и распределение электроэнергии, газа и воды; финансы.

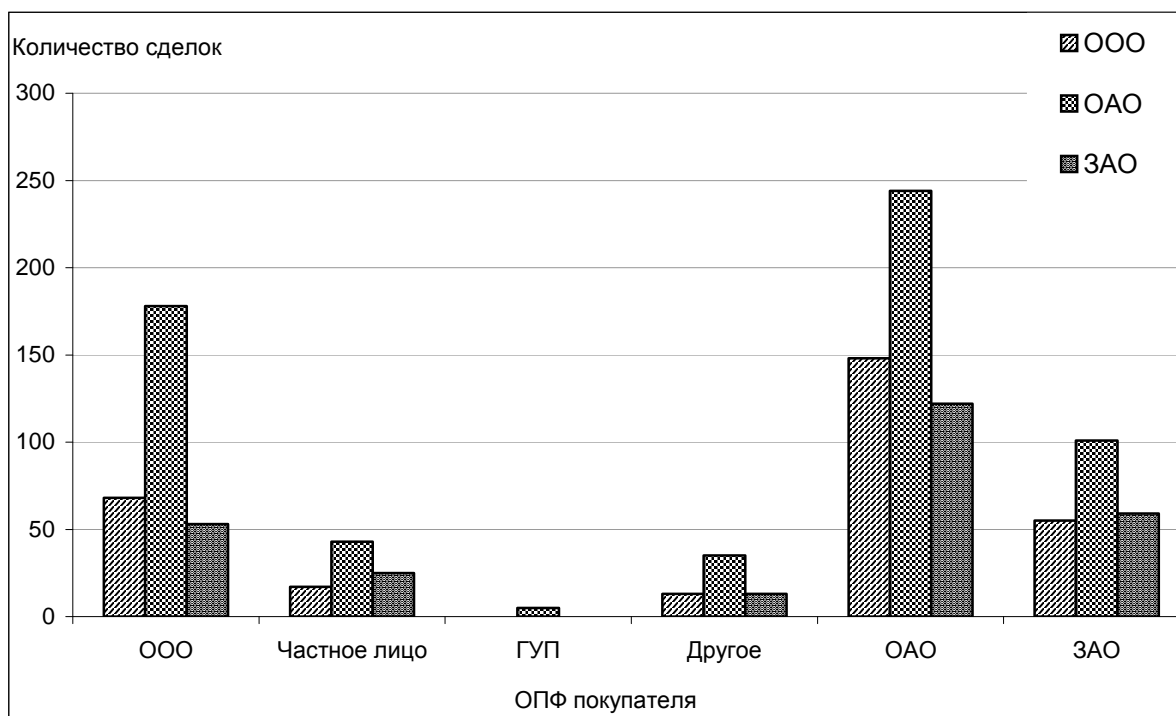


Рис. 13. Количество сделок между предприятиями с различными организационно-правовыми формами за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

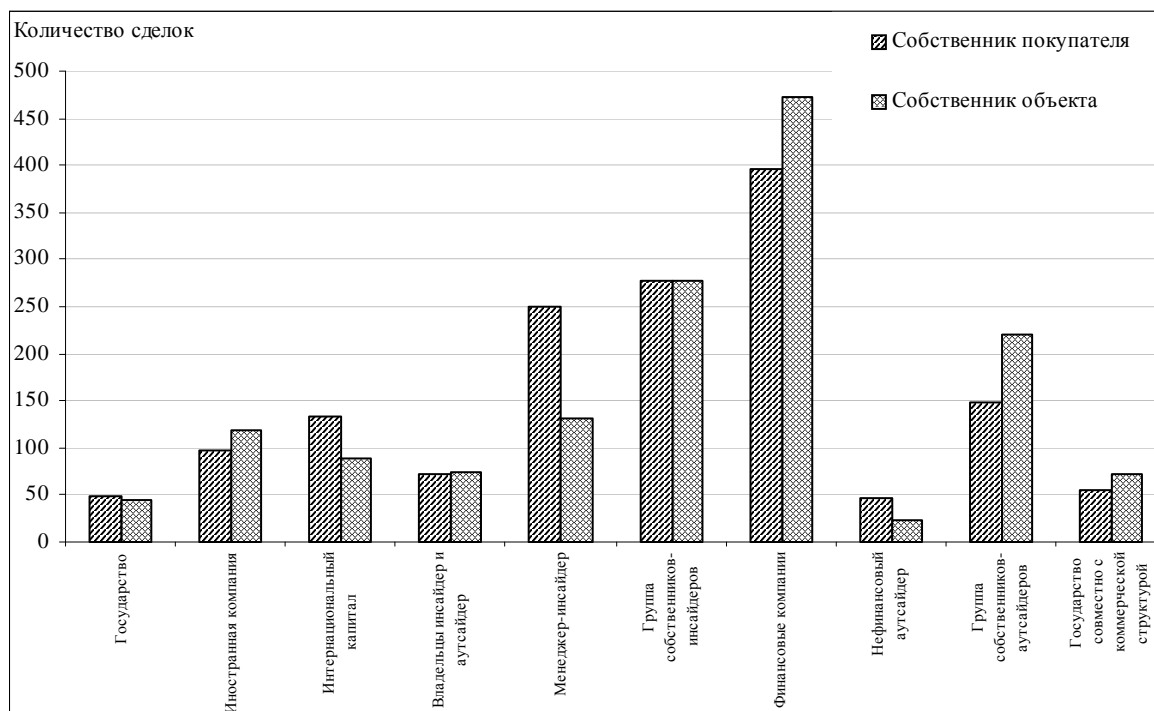


Рис. 14. Классификация сделок по слияниям и поглощениям в зависимости от собственников компаний-участников за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

Как видно из рис. 14, наиболее часто в роли покупателя выступали компании, находящиеся в собственности у финансовых компаний, – 26% всех сделок (35% общей суммы сделок в денежном выражении), для которых доступна информация о владельце. Объектом же сделки наиболее часто были предприятия, также находящиеся в собственности у финансовых компаний, – 31% сделок (33% общей суммы сделок в денежном выражении).

Государство выступало в 3% сделок как покупатель и как продавец. В стоимостном выражении на долю продаж объектов, находящихся в государственной собственности, пришлось 2,3% общей суммы за рассматриваемый период. В стоимостном выражении государственные приобретения составили 6% общей суммы.

Иностранные компании участвовали в процессе слияний и поглощений как покупатель в 6% сделок от их общего числа и в 8% – как объект приобретения. В стоимостном выражении сделки по приобретению иностранных компаний составили 7%. Наиболее дорогостоящей сделкой, в которой в роли объекта выступала иностранная компания, было приобретение PKN Orlen 53,7% акций литовского концерна Mazeikiu Nafta (MN) за 1492 млн долл. у дочерней компании «ЮКОСа» – Yukos International UK B.V. в мае 2006 г.

Интернациональные предприятия выступали в роли покупателя в 9% сделок по слияниям и поглощениям, а в роли продавца – в 6% случаев. В стоимостном выражении на такие сделки пришлось 13% сделок от общего их числа. Наиболее дорогостоящей сделкой, в которой в роли объекта выступала интернациональная компания, была про-

даже 50% плюс 1 акция компании Sakhalin Energy Investment Company Ltd «Газпрому» в феврале 2007 г. за 7450 млн долл. В результате сделки у иностранной компании Shell осталось 27,5% акций, а у Mitsui и Mitsubishi – 12,5 и 10% акций соответственно.

Доля сделок по приобретению компаний, находящихся в совместной собственности инсайдера и аутсайдера, составила 5%, что в денежном выражении составило 3,6% общей суммы сделок. Компании с подобной формой владения выступали в роли покупателей в 4,7% сделок.

Предприятия, находящиеся в собственности инсайдера-менеджера, выступали в роли объекта сделок в 6% случаев, что в денежном выражении составило 5,5% всех сделок. В 15% сделок компании, находящиеся в собственности менеджера-инсайдера, выступали в роли покупателя.

Группа собственников-инсайдеров в 18% сделок выступала в роли объекта и в 18% сделок – в роли покупателей. В денежном выражении приобретения компаний с совместным владением менеджмента и работников составили 5% общей суммы сделок за рассматриваемый период.

Компании, находящиеся в собственности нефинансовых аутсайдеров, выступали в роли покупателей на рынке слияний и поглощений в 3% сделок и в 1,5% – как объект, что составляет в денежном выражении 0,8% общей суммы сделок за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

Доля сделок в денежном выражении, которая приходится на приобретение компаний, находящихся в собственности у группы собственников-аутсайдеров, за рассматриваемый период составила 19,5%, тогда как в количественном выражении данные предприятия как объект выступали в 15% случаев, как покупатель – в 10% сделок.

Сделки, в которых в роли объекта приобретения выступали компании, находящиеся во владении государства совместно с коммерческой структурой, составили 5% в денежном выражении и 5% – в количественном от общего числа сделок, как покупатели подобные компании выступали в 4% сделок *рис. 15*.

В целом по России наиболее часто встречающимися объектами сделок были предприятия обрабатывающих производств – 30% объектов. В Москве и Санкт-Петербурге наиболее частыми объектами приобретения были обрабатывающие производства – 264 объекта из 1023, 27 из 111 соответственно.

Доля сделок по приобретению компаний той же отрасли, что и покупатель, составляла от 8 до 87% за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г. Так, предприятия в сельском и лесном хозяйстве в 28% случаев за рассматриваемый период приобретали компании своей же отрасли. Доля внутриотраслевых сделок для компаний, занимающихся государственным управлением и обеспечением военной безопасности, составила 8% всех сделок. Предприятия, функционирующие в областях производства и распределения электроэнергии, газа и воды, – в 41% случаев, в строительной – в 16% случаев осуществляли внутриотраслевые сделки.

Наиболее часто приобретали компании из собственной отрасли финансовые компании, предприятия из отраслей транспорта и связи, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги, – по 88, 64 и 61% соответственно.

Тенденция к совершению сделок по слиянию и поглощению между компаниями, занимающимися одним и тем же видом деятельности, характерна также для предприятий,



занимающихся оптовой и розничной торговлей, – 67%, для обрабатывающих производств – 54%.

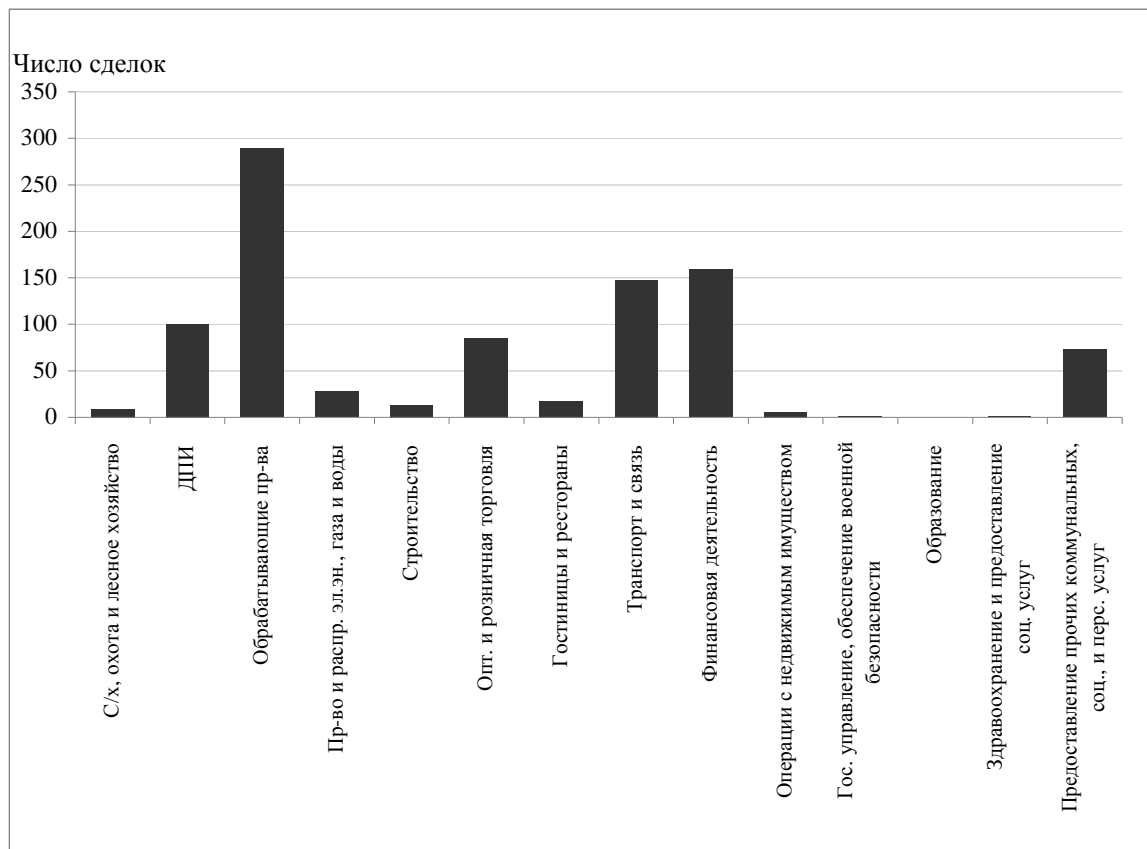


Рис. 15. Внутриотраслевые сделки за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

Наиболее востребованными у российских покупателей являются компании, занятые в обрабатывающих производствах, – 31% сделок за весь рассматриваемый период, в добыче полезных ископаемых – 13%, в транспортных и отраслях, предоставляющих услуги связи, – 13% (рис. 16).

Наиболее востребованными у компаний, занятых в сельскохозяйственной отрасли, были предприятия обрабатывающей промышленности – 65% сделок. Согласно общероссийскому классификатору видов экономической деятельности в группу «обрабатывающие производства» входит 14 подгрупп. Из 26 сделок, в которых сельскохозяйственные предприятия выступали покупателем, 14 – покупка предприятий из подгруппы «производство пищевых продуктов, включая напитки и табак», 9 сделок – приобретение сельскохозяйственных предприятий. Просматривается тенденция для компаний, производящих сырье, расширить круг потребителей путем производства полуфабрикатов и конечных продуктов.

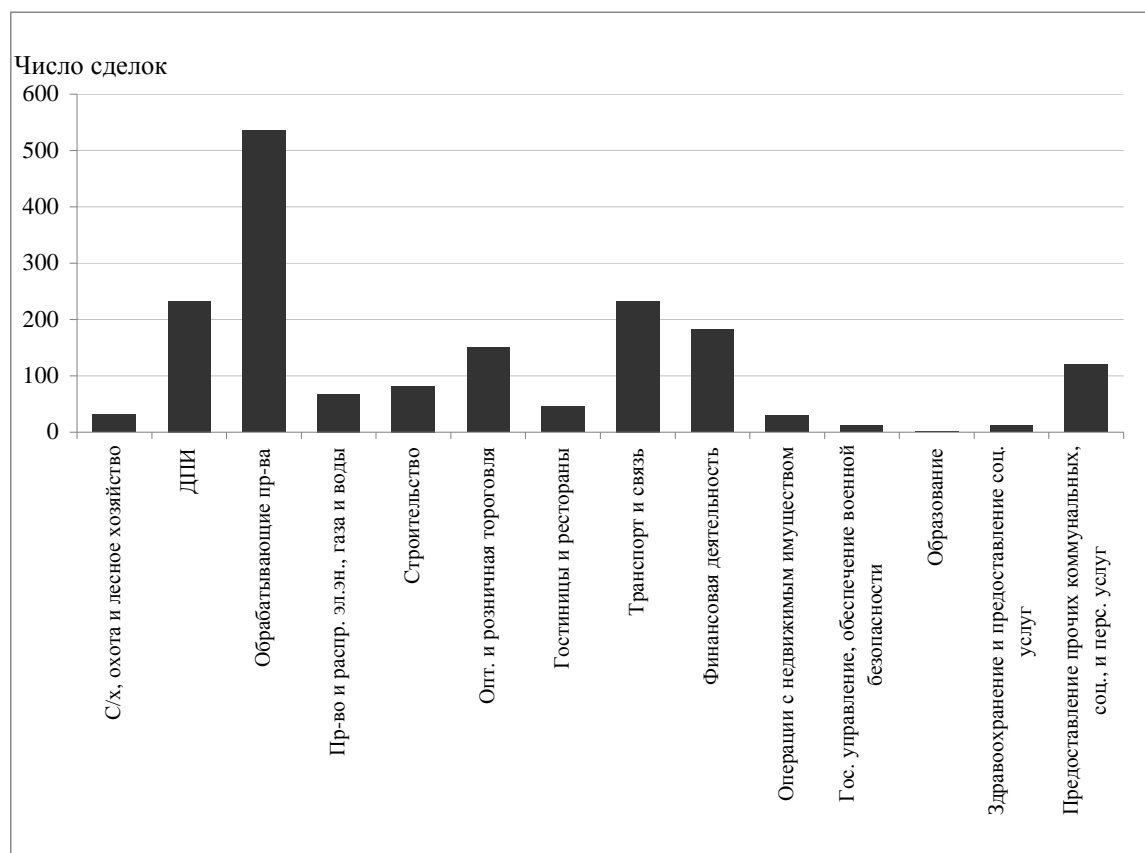


Рис. 16. Распределение объектов сделок по отраслям за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

62% сделок добывающих компаний – это сделки с предприятиями из аналогичной отрасли. Например, добывающие, в том числе и нефтяные, компании активно скупают предприятия обрабатывающей отрасли, в основном металлургическое производство – 23 сделки из 27, приходящихся на обрабатывающие отрасли. То есть наблюдается та же тенденция, что и для сельскохозяйственных предприятий: компании стремятся контролировать весь цикл производств в своем сегменте. В связи с высокой стоимостью данного рода бизнеса и ограниченностью производственной базы такая тенденция ведет к получению монопольных преимуществ для компаний или предпринимателей.

За рассматриваемый период времени обрабатывающие предприятия в 73% случаев проводили сделки в своей отрасли. Из 395 сделок – 119 в подгруппе «производство пищевых продуктов, включая напитки и табак», 61 – в подгруппе «производство машин и оборудования», 44 сделки в подгруппе «химическое производство» и 39 – в подгруппе «металлургическое производство и производство готовых металлургических изделий».

Для компаний, производящих и распределяющих электроэнергию, газ и воду, наиболее востребованной оказалась своя отрасль, на которую пришлось 47% сделок, или 28 из 60. В отрасли добычи полезных ископаемых было проведено 18 сделок. Предпри-

ятия приобретают собственную сырьевую базу, чтобы снизить себестоимость продукции.

Предприятия, функционирующие в отрасли «государственное управление и обеспечение военной безопасности», в 5 из 13 сделок приобретали компании, занятые в обрабатывающих производствах. Из них 3 – это приобретения компаний, производящих машины и оборудование, и по одной сделке – в химическом и металлургическом производствах.

Компании, занимающиеся оптовой и розничной торговлей, в 74% случаев приобретали предприятия из своей же отрасли. На втором месте по количеству сделок – приобретение предприятий, функционирующих в отрасли обрабатывающих производств.

Предприятия из отрасли гостиничных и ресторанных услуг в 95% сделок приобретали компании из своей отрасли, в 5% сделок – компании, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги.

Финансовые компании в 41% сделок приобретали объекты в своей отрасли. В 21% приобретений объектом выступала компания из обрабатывающей отрасли, в 8% – транспортные предприятия, в 5% – компании, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги, а также добывающие производства, по 4% – на приобретение строительных организаций, компаний, производящих и распределяющих газ, воду и энергию, а также занимающихся оптовой и розничной торговлей, по 2% – на приобретение компаний, занятых в гостиничном и ресторанном бизнесе, а также на приобретение сельскохозяйственных предприятий.

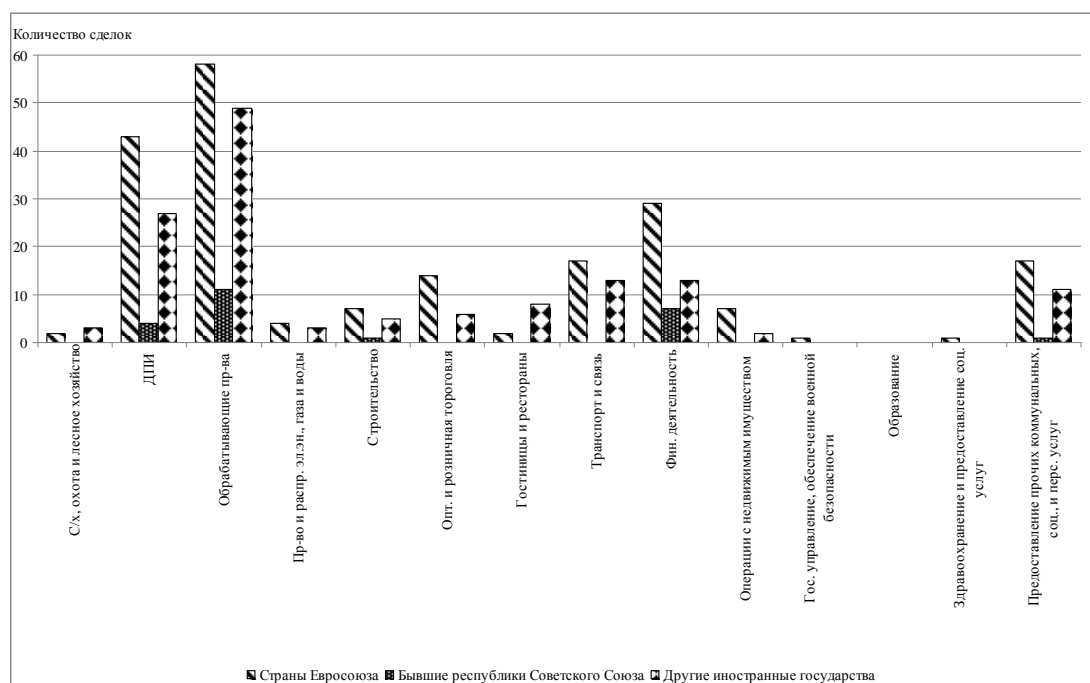
Предприятия, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги, в 69% операций проводили внутриотраслевые сделки. На втором месте по числу приобретений находятся организации, оказывающие транспортные и услуги связи – 20% сделок, в 4% приобретений объектом выступали компании из гостиничного и ресторанного бизнеса а также финансовые компании.

Сделки, в которых в роли покупателя выступали предприятия, осуществляющие операции с недвижимым имуществом, распределялись между четырьмя отраслями, не считая внутриотраслевых приобретений, на которые пришлась половина всего числа сделок. Так, 17% сделок были нацелены на приобретение компаний из добывающей отрасли. По 8% пришлось на сельскохозяйственную и обрабатывающую отрасли, а также на занятые в оптовой и розничной торговле.

Сделки по слияниям и поглощениям, в которых покупателями выступали компании из отрасли транспорта и связи, в 83% случаев отдавали предпочтение внутриотраслевым сделкам. В 4% общего числа сделок, в которых покупателем выступало предприятие, предоставляющее транспортные или услуги связи, объекты сделки были из отрасли обрабатывающих производств. Компании, предоставляющие прочие коммунальные, социальные и персональные услуги, были объектом приобретения в 5% случаев.

Предприятия, осуществляющие деятельность в отрасли здравоохранения, выступали в роли покупателя в 3 сделках за весь рассматриваемый период. При этом объектом были обрабатывающие компании, предоставляющие коммунальные услуги и занятые в здравоохранении.

Как видно из *рис. 17*, иностранными компаниями чаще всего приобретались компании из следующих отраслей: обрабатывающие производства, добыча полезных ископаемых, финансовая деятельность, транспорт и связь.



*Рис. 17.* Распределение по отраслям объектов покупки иностранными предприятиями за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

Предприятия обрабатывающей отрасли чаще выступали как объект сделки в случае, когда покупателем выступала компания, зарегистрированная в одной из стран Европейского союза (43 из 74 сделок с иностранными компаниями в данной отрасли). Как правило, несмотря на регистрацию акцептора, сделки совершались между российскими бизнесменами или их группами.

Наибольшее число сделок за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г. было заключено по приобретению компаний, зарегистрированных в Центральном федеральном округе, где лидерами по числу приобретений были обрабатывающие производства, транспортные компании и компании, предоставляющие услуги связи, финансовые предприятия.

В Сибирском федеральном округе наиболее часто объектами сделок становились добывающие и обрабатывающие предприятия. В Дальневосточном округе – транспортные и предприятия, предоставляющие услуги связи. В Уральском федеральном округе – обрабатывающие и добывающие компании.

Наиболее часто встречающейся формой интеграции предприятий в рамках рынка слияний и поглощений является получение контроля над компанией, на его долю в общем количестве сделок за весь рассматриваемый период приходится 86,5% (*рис. 18*). В денежном выражении сделки по получению контроля занимают 68,5% общей суммы сделок за рассматриваемый период. Под контролем подразумевается проведение сделок

по приобретению от 51% акций и более в случае, когда в роли объекта выступает акционерное общество, либо полное приобретение компаний с другими организационно правовыми формами.

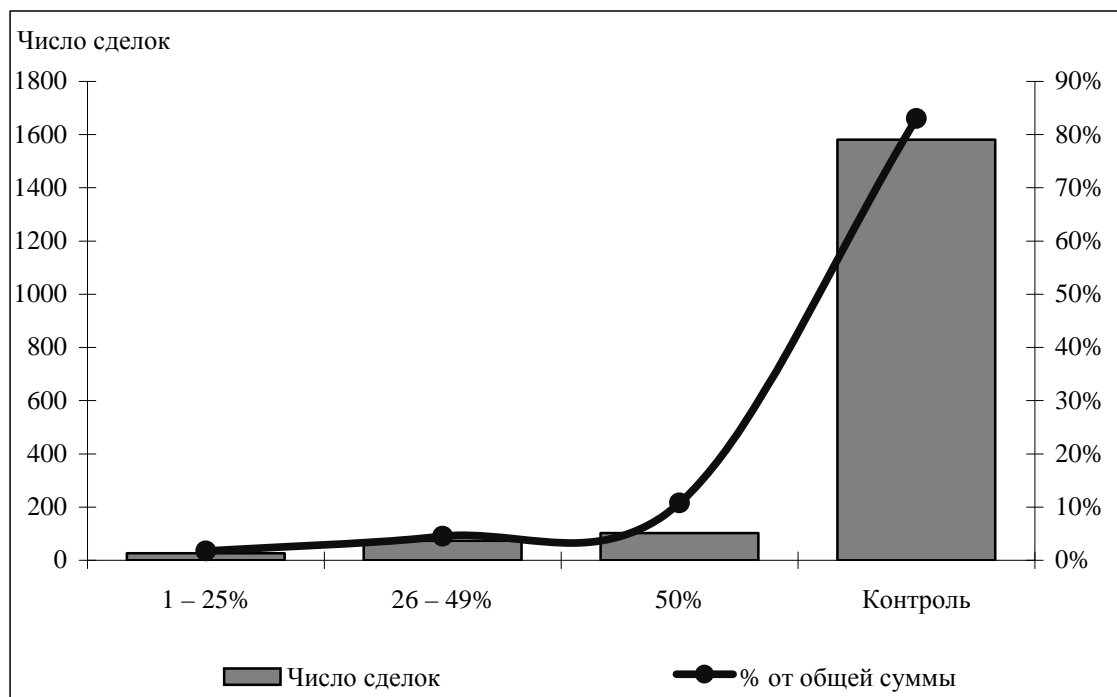


Рис. 18. Доля, выкупаемая в предприятиях, участвующих в процессе слияний и поглощений как объект, за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

Число сделок по приобретению половины объекта – либо 50% акций, либо половины доли в его уставном капитале – составляет 6% общего числа сделок, что в стоимостном выражении равно 11% общей суммы сделок. Приобретение блок-пакета акций, или 26–49% компании, встречается в 4% сделок за рассматриваемый период. В денежном выражении это составляет 5%. Доля в 1–25% за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г. приобреталась в 2% сделок, что в стоимостном выражении составляет 2% (рис. 19).

Когда в роли объекта выступает отечественная компания, наиболее часто встречающейся формой интеграции между предприятиями является получение контроля над компанией – на его долю приходится 1301 сделка по приобретению отечественных компаний из 1476, что в денежном выражении составляет 58% общей суммы сделок за весь рассматриваемый период.

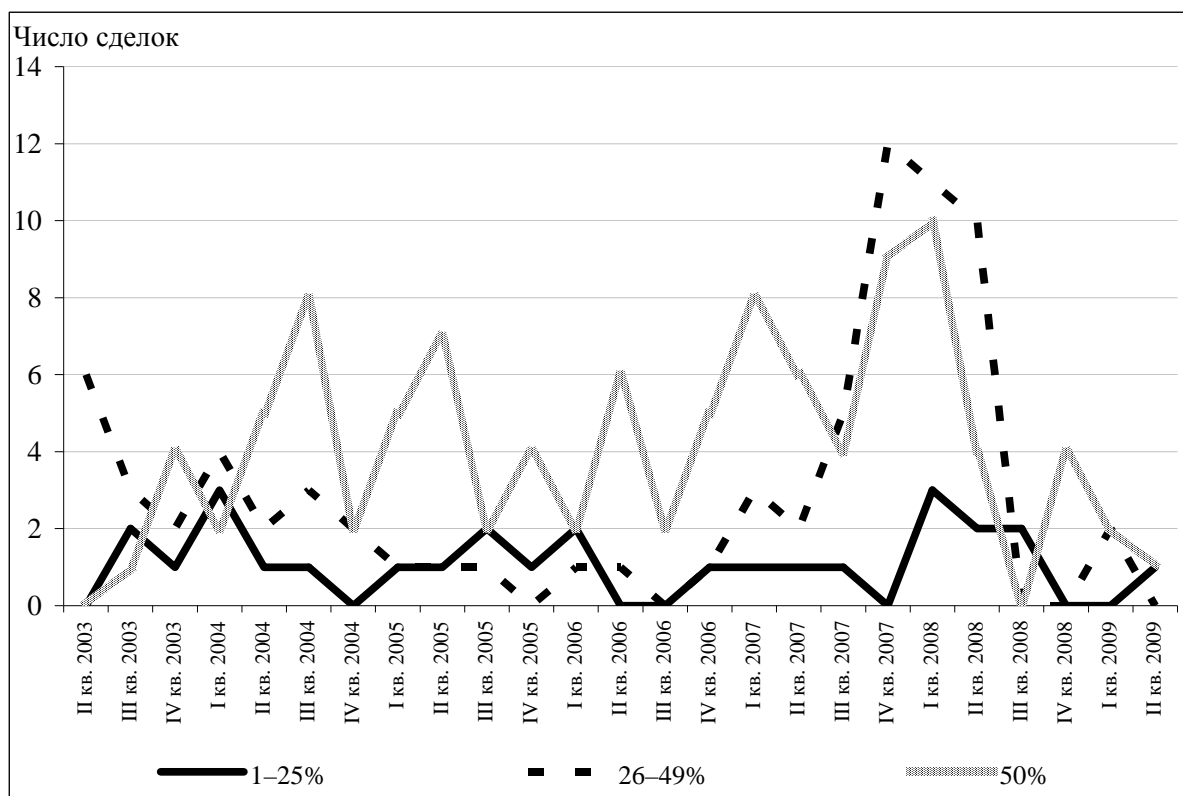


Рис. 19. Динамика количества сделок в зависимости от выкупаемой доли за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

Компании-покупатели из стран Европейского союза за рассматриваемый период в 92% случаев, приобретая предприятие на территории РФ, получали над ней контроль, в 4% сделок приобреталась половина компании и в 2% – блок-пакет, или от 26 до 49% в уставном капитале.

Покупатели из стран бывшего Советского Союза – в 80% сделок приобретали контроль и в 20% – половину компании на территории Российской Федерации за весь рассматриваемый период. Компании из других иностранных государств в 89% случаев приобретали контроль, в 6% общего числа сделок – покупали половину и в 5% – до 49% доли в предприятии.

Для сделок, в которых зарубежные компании приобретали объекты в России, преобладало получение контроля странами Европейского союза и бывшими республиками Советского Союза (рис. 20).

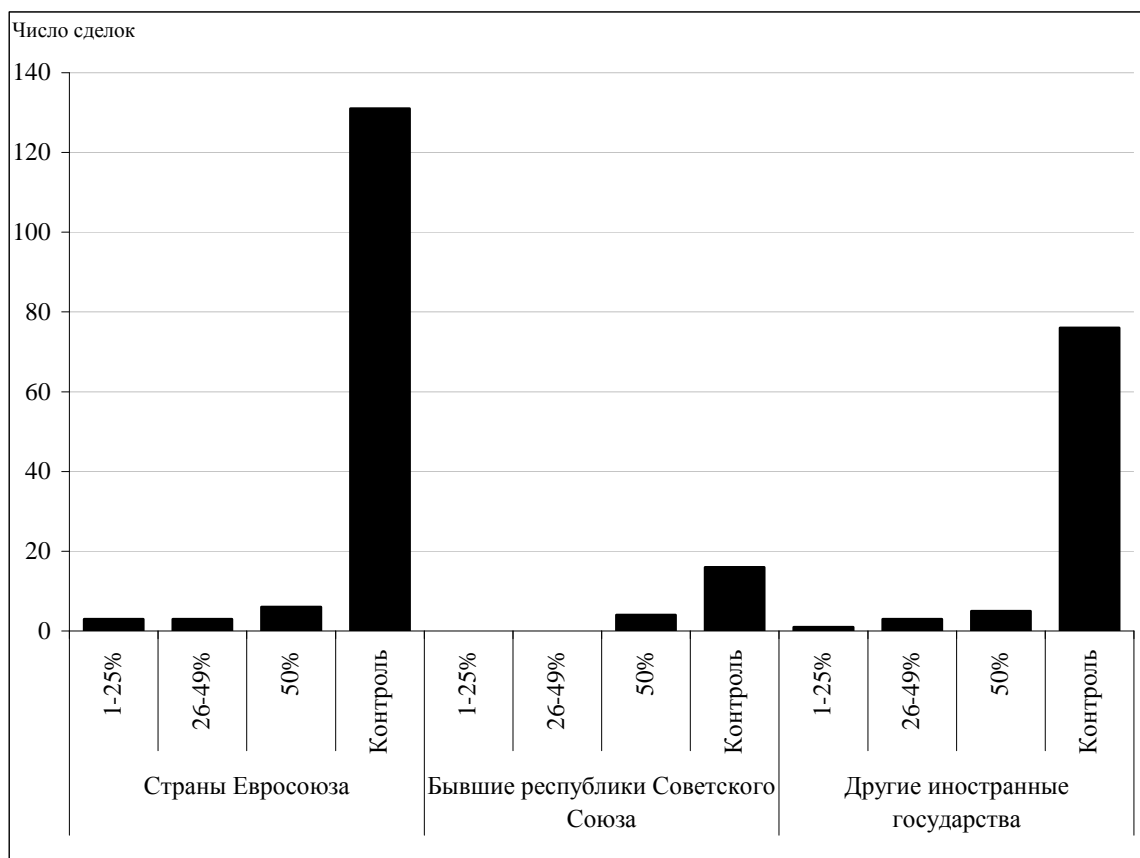


Рис. 20. Выкупаемая иностранными компаниями доля в российских предприятиях, участвующих в процессе слияний и поглощений как объект, за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г.

Наиболее часто проводимыми сделками за период со II квартала 2003 г. по II квартал 2009 г. были сделки по получению контроля над компаниями. Очередной этап развития рынка будет характеризоваться появлением новых технологий проведения сделок, укрупнением компаний за счет отраслевой концентрации, консолидацией в профильные холдинги.

Попытки российских компаний выйти на мировой рынок слияний и поглощений осложняются как обострившейся на нем в последние годы конкуренцией, так и отсутствием внятно сформулированной и реализуемой программы поддержки российских инвестиций за рубежом. Помимо факторов отсутствия доступа к новым активам внутри страны и усиления конкуренции на внутреннем рынке со стороны российских и иностранных компаний, значительную роль при приобретении зарубежных активов играют стремление к снижению зависимости бизнеса от государства и к уменьшению налогооблагаемой базы, а также к обеспечению сохранности активов.

По имеющимся предварительным данным, за первые 9 месяцев 2009 г.<sup>1</sup> зафиксировано 546 завершенных сделок (включая 24 сделки в рамках аукционов РФФИ), что на 43% меньше количества сделок за январь–сентябрь прошлого года (964 процесса). Снижение стоимостного объема российского рынка слияний и поглощений замедлилось – по итогам 9 месяцев объем снизился с 98,2 млрд долл. в 2008 г. до 41,4 млрд долл. в 2009 г. Согласно результатам исследования, обобщенные данные российского рынка слияний и поглощений выглядят следующим образом:

- количественная оценка 2009 г. (546 сделок) сопоставима с итогами 2003 г.;
- стоимостная оценка 2009 г. (41,4 млрд долл.) сопоставима с итогами 2006 г.;
- средняя цена сделки составила 97,7 млн долл.;
- соотношения с макроэкономическими показателями (4,6% — соотношение стоимостного объема и ВВП России) сопоставимы с 2004 г.;
- 52 сделки стоимостью более 100 млн долл.;
- 2% стоимостного и 3% количественного объема рынка приходится на приобретение акций менеджментом (МВО);
- 68% стоимостного и 10% количественного объема рынка занимают сделки в ТЭК;
- 37% стоимостного и 19% количественного объема рынка занимают сделки в форме консолидации контроля;
- 13% сделок занимают 90% стоимостного объема рынка;
- 18% стоимостного и 33% количественного объема рынка характеризуются круговым характером (диверсификация);
- 9% количественного и 18% стоимостного объема рынка составляют приобретения иностранных компаний российскими.

Говоря о наиболее значимых качественных особенностях российского рынка слияний и поглощений, можно выделить следующие, отличающие его от западной практики процессов консолидации капиталов:

- слабость прямого контроля регулирующих государственных органов за происходящими процессами слияний и поглощений;
- низкая вовлеченность инструментов организованного фондового рынка в процесс слияний и поглощений (большинство сделок происходит не с акциями публичных компаний, а с частными компаниями, хотя и наблюдается положительная динамика);
- невозможность миноритарных акционеров оказывать существенное влияние на деятельность компании;
- отсутствие прозрачности структуры собственности компаний (конечных бенефициаров);
- концентрация в одних руках в среднем значительно большего пакета акций, чем в западных компаниях;
- высокий уровень сделок, совершаемых с использованием офшоров;

---

<sup>1</sup> Исследование российского рынка слияний и поглощений аналитической группы ReDeal в рамках проекта Mergers.ru / «Слияния и поглощения в России». Обзор охватывает завершенные процессы перехода прав корпоративного контроля над компанией (процессы M&A) в России.



- сохраняющаяся распространенность «враждебных (недружественных) поглощений»<sup>1</sup> и криминальных захватов активов предприятий;
- закрытость значительной части сделок по слияниям и поглощениям, обусловленная стремлением к сохранению конфиденциальности как в целях неразглашения данных о бенефициарах, так и во избежание нежелательных транзакций конкурентов, в том числе недружественных поглощений и захватов активов компаний (по некоторым оценкам, как минимум 30–40% общего объема публичных сделок являются теневыми);
- использование административного ресурса и вне рыночных методов для приобретения активов государством, государственными корпорациями и контролируемые государством компаниями со смешанной собственностью.

Такие факторы, как высокая концентрация собственности, низкий уровень развития рыночных институтов и низкая эффективность работы судебной системы, непрозрачность прав собственности и коррупция, оказывают системное влияние на все аспекты деятельности на российском рынке слияний и поглощений. В свою очередь, низкий уровень прозрачности информации о сделках, отсутствие профессиональных посредников в данной области и активное участие в данных процессах государственных компаний свидетельствуют, в частности, о проблемах эффективности рынка корпоративного контроля.

### **5.5. Корпоративное управление и законодательство о юридических лицах**

В марте 2009 г. для обсуждения был представлен проект «Концепции развития законодательства о юридических лицах» (далее – Концепция), разработанной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» и определяющей основные направления развития законодательства о юридических лицах<sup>2</sup>. Предполагалось, что в начале лета 2009 г. документ должен быть представлен президенту.

Стандартной претензией к Закону «Об акционерных обществах» 2005 г. со всеми поправками вплоть до 2002 г. была гиперориентация на англосаксонскую модель защиты прав акционеров (миноритариев). Концепция развития корпоративного законодательства до 2008 г. (Минэкономразвития РФ), ставшая основным программным доку-

---

<sup>1</sup> Под «враждебными (недружественными) поглощениями» в западной литературе понимается завладение активами компаний без согласия акционеров, нередко без выплаты адекватной компенсации и/или с нарушением иных гражданских прав и интересов акционеров. В России нередко этот термин применяется в отношении действий, связанных с завладением активами компаний путем совершения уголовно наказуемых деяний (мошенничество, подделка документов, хищения реестра акционеров, дача взяток и др.). Такой подход представляется неверным. Важность точного определения термина в данном случае связана с тем, что авторы предлагают распространить на криминальные захваты активов те методы противодействия недружественным поглощениям, которые были разработаны на Западе для некриминальных поглощений и не могут быть эффективны в отношении явлений совсем иного рода.

<sup>2</sup> Проект «Концепции развития законодательства о юридических лицах» представляет собой составную часть общего проекта «Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации», готовящейся Исследовательским центром частного права при Президенте Российской Федерации по поручению Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

ментом 2000-х годов в данной области, в определенном смысле представляет собой манифест промажоритарной модели защиты прав (крупнейших) акционеров. Действительно, это в большей мере соответствует тем реальным экономическим процессам в сфере корпоративного контроля, которые характерны для подавляющего большинства российских компаний («континентальная европейская модель»). Вместе с тем радикальная смена стратегии регулирования не должна приводить к новым дисбалансам в ущерб той или иной группе субъектов корпоративных отношений.

Рассматриваемый проект Концепции 2009 г. представляет собой новую попытку системного развития механизмов корпоративного управления и решения наиболее острых российских проблем в этой сфере. С содержательной точки зрения важно понять, происходит ли при этом замена (пусть даже плавная) модели корпоративного управления и повышение уровня ответственности бизнеса.

#### 5.5.1. «Корпоративные» права

Одной из особенностей российской модели корпоративного управления является ограниченность прав участников российских хозяйственных обществ, в том числе акционеров, в отношении имущества компаний. За акционерами признается наличие обязательственных прав – прав требования по отношению к обществу (ст. 2 Федерального закона «Об акционерных обществах», понятие «акции», закрепленное в ст. 2 Федерального закона «О ценных бумагах»). Гражданский кодекс признает за участниками хозяйственных обществ либо обязательственные права к обществу, либо наличие вещных прав на его имущество (п. 2 ст. 48 Гражданского кодекса). Не вдаваясь в рассуждение о теоретической стороне вопроса, отметим лишь, что обязательственные права являются относительными (производными) от вещных, к которым принадлежит и право собственности, что отражается во всех аспектах их реализации (в том числе в их защите).

Авторы Концепции предлагают законодательно закрепить за участниками хозяйственных обществ, в том числе акционерами, помимо обязательственных прав, права участия в обществе и тем самым изменить статус учредителей и акционеров обществ. Совокупность прав участников обществ (обязательственных прав – прав требования к обществу и права участия в нем) предлагается именовать «корпоративными» правами участников хозяйственных обществ.

Кроме того, Концепция предусматривает:

- введение возможности оспаривания решений общих собраний и других коллегиальных органов, условий выхода или исключения из числа участников (для всех видов юридических лиц);
- закрепление в Гражданском кодексе права участников любой корпорации на получение информации.

#### 5.5.2. Зависимость советов директоров

Расширение сферы прав учредителей обществ и акционеров сопровождается попытками некоторого изменения регламентации деятельности советов директоров акционерных обществ. Признавая проблему совмещения функций управления и контроля ключевой, авторы предлагают «закрепить более четкую структуру органов акционерного общества» с ясным разделением этих функций. Однако предлагаемые меры – отказ

от использования названия «совет директоров» с заменой его на «наблюдательный совет» и запрет на совмещение должностей в наблюдательном совете и правлении акционерного общества – не способны положить даже начало решению означенной проблемы.

Выбранная еще в 90-е годы в России модель корпоративного управления акционерных обществ была заимствована в США, где структура корпоративного контроля характеризуется относительно высоким уровнем распыленности акционерного капитала, что не позволяет поставить совет директоров под контроль одного из акционеров.

В России ситуация противоположная: согласно выводам исследования информационной прозрачности, проведенного рейтинговым агентством Standard&Poors в 2007 г., из 80 крупнейших российских компаний 74 имели по крайней мере 1 крупного акционера, владеющего более чем 25% акций; а 57 являлись контролируемыми, т.е. в них более 50% акций принадлежало одному акционеру или группе акционеров, заключивших соглашение между собой. Такое распределение прав акционерной собственности почти зеркально отражается и в структуре формируемых советов директоров: 46% директоров, представленных в исследовании, являются непосредственными представителями контролирующих акционеров, еще 21% составляют другие категории директоров-инсайдеров, в том числе менеджмента. Такое положение дел в компаниях-лидерах (наравне с имеющимися эмпирическими оценками) позволяет утверждать, что в 180 тыс. остальных российских акционерных обществ, деятельность которых не носит открытого характера, зависимость совета директоров от крупных собственников еще выше.

Подконтрольность совета директоров крупному акционеру или их группе нередко приводит к принятию акционерными обществами решений в не интересах компании, а контролирующего акционера. Конфликты между различными группами акционеров в связи с отсутствием механизмов их разрешения перерастают в корпоративные войны и захваты корпоративных активов.

Для снижения уровня зависимости совета директоров от контролирующего акционера, являющейся ключевой проблемой российской системы корпоративного управления, представляется необходимым:

1) изменение состава совета директоров и порядка принятия им решений, законодательное закрепление обязательного представительства миноритариев, представителей зависимых обществ в совете директоров в совокупности с расширением круга вопросов, решение по которым принимается советом директоров единогласно<sup>1</sup>. Базовая идея необходимости согласования интересов в рамках советов директоров должна быть дополнена механизмами, препятствующими злоупотреблению членами советов директоров своими правами;

2) законодательное закрепление обязанности заключения между контролирующим акционером либо их группой и миноритарными акционерами соглашения, в силу которого у мажоритарных акционеров возникает обязательство приобрести акции, принадлежащие миноритарным акционерам, по требованию последних в определенных случа-

---

<sup>1</sup> См. подробнее здесь и далее: Радыгин А., Энтов Р., Апевалова Е. и др. Внутренние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы. М.: ИЭПП, 2009.

ях. К такому можно отнести: недостаточную прибыль, изменение акционерного капитала не в интересах миноритариев и др.;

3) в целях снижения коррупции и увеличения эффективности деятельности акционерных обществ, контролируемых государством, многие из которых имеют стратегическое значение, необходимо введение запрета на совмещение государственной службы и участие в органах управления компаниями, имеющими акции, принадлежащие государству или контролируемым государством акционерным обществам, и законодательное закрепление нормы о том, что лица, входящие в органы управления таких акционерных обществ, должны быть независимыми директорами.

Необходимо также создание системы специализированного публичного контроля акционерных обществ, имеющих долю государства или контролируемых им акционерных обществ. В настоящее время они не могут контролироваться ведомствами, которые ставят им цели, потому что эти же ведомства участвуют в их управлении. Существует система отношений, имеющих неформальный характер, поэтому реального контроля в них нет. Не может его осуществлять и Счетная палата, поскольку госкомпании не оперируют бюджетными средствами.

Принятие и реализация таких мер непросты в связи с закрытостью многих российских компаний и нежеланием контролирующего собственника, в том числе государства, допустить кого-либо к информации о деятельности компании (о ее расходах, контрагентах и др.). Работа в этом направлении означает прямое вторжение в область частной собственности. Чтобы иметь такое право, государство должно реально обеспечивать ее неприкосновенность и защиту, в том числе от избирательно применяемых мер уголовного преследования, корпоративных захватов. Вместе с тем это означает и принципиально иной степень противодействия коррупции, в том числе самого высокого уровня, так как избирательность в этой сфере сведет все благие намерения на нет.

Соответственно введение норм такого рода должно быть максимально взвешенным, поэтапным, возможно, первоначально опробованным на узком круге предприятий и при анализе возникших проблем и разработке механизмов их решения. Кроме того, для эффективного решения задачи по разделению функций управления и контроля в корпорациях необходимо качественное изменение ситуации в сфере защиты прав собственности и снижения уровня коррупции, в том числе на самом высоком уровне.

### 5.5.3. Юридические лица: создание системы или передел сфер влияния?

Концепция предусматривает создание стройной системы организационно-правовых форм юридических лиц, упрощение структуры законодательства о юридических лицах и, насколько это возможно, единообразное регулирование основных положений их деятельности. Все юридические лица предлагается разделить на:

- корпорации, основанные на членстве: хозяйственные общества (акционерные и с ограниченной ответственностью), товарищества, производственные кооперативы и большинство некоммерческих организаций;
- иные юридические лица некорпоративного характера: унитарные предприятия, фонды и учреждения.

При этом делается попытка на законодательном уровне обеспечить соответствие деятельности организации ее правовому статусу. Деятельность некоммерческих организаций, именуемая сейчас предпринимательской, станет «деятельностью, приносящей дополнительные доходы». Она должна быть вспомогательной, все ее разрешенные виды должны быть указаны в уставе, а уставный капитал для тех обществ, которые хотят ею заниматься, должен быть аналогичен размеру уставного капитала коммерческих организаций.

Помимо этого, предлагается закрепить понятие «публичных акционерных обществ», приобретающих свой публичный статус с момента государственной регистрации проспекта ценных бумаг, подлежащих размещению среди неограниченного круга лиц по открытой подписке. Статус публичного акционерного общества будет предполагать более высокий уровень уставного капитала, обязательное наличие независимых директоров, специального регистратора, ведущего реестр и выполняющего функции счетной комиссии на собрании акционеров, и раскрытие информации.

Кроме того, предлагается исключить саму возможность существования закрытых акционерных обществ, госкорпораций, а в перспективе – унитарных предприятий.

Закрытые акционерные общества могут стать просто акционерными обществами (не публичными), если смогут увеличить уставный капитал до 2 млн руб. в течение 1–2 лет, либо преобразоваться в общества с ограниченной ответственностью (с уставным капиталом не менее 1 млн руб.), либо – в производственные кооперативы. В отношении обществ с ограниченной ответственностью предлагается увеличение уставного капитала до 1 млн руб. и возможность преобразования в производственные кооперативы.

Унитарные предприятия с правом хозяйственного ведения будут преобразовываться в хозяйственные общества с преобладающей долей государства, позволяющей определять наиболее значимые его решения. Предполагается оставить только государственные (не муниципальные) казенные предприятия с правом оперативного управления.

Государственные корпорации предлагается более не создавать, а в последующем преобразовать уже созданные и отменить правовую возможность создания юридических лиц такого вида. Так, РоснаноТех, «Ростехнологии», «Олимпстрой», Внешэкономбанк и Агентство по страхованию вкладов должны стать хозяйственными обществами со 100%-м государственным участием. Фонд содействия развитию ЖКХ должен привести свои учредительные документы в соответствие с требованиями, общими для всех фондов. Росатом и «Олимпстрой» должны стать федеральными органами государственной власти<sup>1</sup>.

В качестве инструмента, который поможет обеспечить такие преобразования, предложен «поворот реорганизации» («обратная реорганизация»). Он допускает возможность проведения в исключительных случаях принудительной реорганизации по решению суда (при незаконном слиянии юридических лиц – их разделение, при незаконном разделении – слияние и т.д.) либо признание ее судом несостоявшейся (при наличии существенных нарушений, ущемляющих права участников реорганизованного юриди-

---

<sup>1</sup> Законопроект о государственных корпорациях планировала разработать и принять Государственная Дума. В основе подхода к его разработке лежит представление о том, что госкорпорации созданы на определенный период для решения конкретных задач.

ческого лица, например, при утрате корпоративного контроля над юридическим лицом).

Для лиц, полностью или частично лишившихся или утративших доли участия в реорганизованном юридическом лице в результате проведения незаконной реорганизации, предусмотрена возможность *восстановления утраченного корпоративного контроля*. Лица, получившие выгоду в результате такой реорганизации, могут быть обязаны судебным решением вернуть соответствующую долю участия лицу, чьи права были нарушены. Сделки, совершенные юридическими лицами, возникшими в результате реорганизации, впоследствии признанной незаконной, по общему правилу являются действительными, а юридические лица – существовавшими до момента признания реорганизации недействительной или несостоявшейся. Недействительными могут быть признаны лишь сделки, причинившие ущерб реорганизуемому юридическому лицу (или направленные на причинение такого ущерба) при условии установления недобросовестности контрагентов по таким сделкам.

Целесообразность создания и существования госкорпораций вызывало и продолжает вызывать массу вопросов, связанных в основном с эффективностью их деятельности. Уже сейчас можно отметить наличие у них больших ресурсных возможностей при недостаточной определенности их места в реализации госполитики<sup>1</sup>, оказание значительного влияния госкорпораций на развитие связанных с ними отраслей и снижение в таких отраслях уровня конкуренции<sup>2</sup>, а также создание для них особого правового поля, негативно отражающегося на интересах других участников рынка.

В связи с этим идея преобразования госкорпораций и исключения такой организационно-правовой формы представляется оправданной и может быть отражена в ГК РФ. Однако механизм, обеспечивающий ее исполнение («обратная реорганизация» и возможность восстановления утраченного корпоративного контроля), не должен быть принят в качестве общих норм в связи со следующими обстоятельствами:

- усиление нестабильности на рынке корпоративного контроля;
- снижение уровня защищенности корпоративных прав собственности;
- злоупотребление правами «бывших» акционеров, без согласия которых проведение реорганизации было невозможно (это не относится к случаям административного давления и избирательного применения мер уголовной ответственности);
- создание нового механизма, который может быть использован при корпоративных захватах.

К тому же высок риск того, что в действующей судебной системе определение «исключительных» случаев, когда «обратная реорганизация» возможна, нередко будет определяться административным и/или коррупционным способом. Помимо этого, нередко встречающийся на практике формально-правовой подход к оценке доказательств в арбитражном суде оставляет за рамками правовой оценки экономическую суть совер-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Радыгин А., Энтов Р., Апевалова Е. и др. Внутренние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы. М.: ИЭПП, 2009.

<sup>2</sup> Федеральная антимонопольная служба России признает гипертрофированный рост крупнейших российских компаний серьезной угрозой для конкуренции. См. подробнее: Доклад ФАС России «О состоянии конкуренции в России» (2007 г.).

шаемых сделок и их последствий, что не позволит механизму «обратной реорганизации» быть эффективным.

Представляется, что правовые нормы, имеющие целью не развитие общего или специального правового регулирования, а решение отдельных политических задач, даже таких значимых, как перераспределение контроля над наиболее значимыми российскими активами, не должны становиться одним из элементов основы гражданско-правового законодательства страны<sup>1</sup>. Ситуация стагнации в развитии институтов (собственности, банкротства и др.), которую мы сегодня наблюдаем в гражданско-правовом регулировании, обусловлена именно таким подходом.

Правовые нормы, направленные на решение отдельных задач, включенные в систему базовых норм:

- неэффективно регулируют соответствующую сферу для остальных участников;
- теряют даже такую ограниченную актуальность с разрешением конкретной проблемы;
- провоцируют в последующем хаотическое, «заплаточное» правовое регулирование;
- стимулируют рост неопределенности правового поля для значительного круга лиц.

#### 5.5.4. Усиление ответственности руководителей и учредителей юридических лиц

Еще одним направлением развития законодательства о юридических лицах является *повышение уровня ответственности их руководителей и учредителей*. Необходимость усиления ответственности руководителей, учредителей (участников) и иных лиц и органов юридических лиц давно назрела. Предлагается:

- ввести имущественную ответственность членов совета директоров и других коллегиальных исполнительных органов за причиненные юридическому лицу убытки аналогично тому, как это предусмотрено в отношении акционерных обществ (п. 2 ст. 71 Федерального закона «Об акционерных обществах»);
- закрепить возможность привлечения к ответственности перед юридическим лицом за действия, совершенные при грубой неосмотрительности (неосторожности) или риске, неоправданном по условиям оборота. Например, продажа имущества юридического лица при конфликте интересов по существенно заниженной цене; не проявление должной осмотрительности в выборе контрагентов и/или подготовке сделки;
- отменить возможность ограничения или исключения имущественной ответственности органа (руководителя) юридического лица договором между ним и юридическим лицом (п. 3 ст. 53 ГК РФ);
- ввести субсидиарную (дополнительную) виновную имущественную ответственность учредителей / участников, выгодоприобретателей и иных лиц, имеющих возможность определять решения о совершении сделок, принимаемых юридическим лицом, перед его контрагентами по сделкам;
- ввести субсидиарную ответственность учредителя (участника) «компании одного лица» по долгам (сделкам) такого лица при недостаточности у него имущества, если

---

<sup>1</sup> Решение такого рода задач может осуществляться в нормативно-правовых актах иного уровня.

сделка была совершена во исполнение воли (указаний) своего единственного участника;

- изменить начало течения срока исковой давности по искам, предъявляемым юридическим лицом к своим бывшим руководителям, с момента, когда новые органы юридического лица узнали или должны были узнать о соответствующих убытках, но не свыше определенного законом срока (например, в 10 лет).

Представляется тем не менее, что предлагаемые меры не смогут обеспечить более ответственное поведение указанных лиц по следующим причинам:

- 1) заимствованный и привнесенный в российское право механизм косвенных исков (п. 2 ст. 71 Федерального закона «Об акционерных обществах»), который предлагается распространить на членов советов директоров и других исполнительных органов, на практике используется крайне редко (известно около десятка случаев, причем в основном это были руководители банков, в дальнейшем признанных банкротами);
- 2) в силу специфики российской судебной системы оценка судом оправданности предпринимательского риска в арбитражном процессе существенно затруднена. Формально-юридический подход и нередко отсутствие у судей достаточных экономических знаний являются препятствиями для объективной оценки ситуаций, связанных с определением возможной меры предпринимательского риска. К тому же законодательное регулирование раскрытия информации при конфликте интересов крайне неэффективно, фактически большинство таких конфликтов остаются вне правовой сферы, а потому возможности привлечения к ответственности руководителей юридических лиц будут существенно ограничены;
- 3) значимую проблему представляет и привлечение к субсидиарной ответственности выгодоприобретателей и иных лиц, имеющих возможность определять решения юридического лица. В России начиная с 90-х годов действительные собственники значительного объема корпоративных активов не известны ни административным органам, ни даже правоохранительным, что обусловлено как коррупцией, так и стремлением к личной безопасности и обеспечению сохранности активов. Никакие нововведения, связанные с обязанностью раскрытия информации, эту ситуацию не изменили. В практике совершения взаимосвязанных сделок случаи раскрытия выгодоприобретателей исключительно редки, а сам механизм является одним из самых неэффективных в действующей системе корпоративного управления;
- 4) идея установления 10-летнего срока для предъявления исков к руководителям юридического лица является очень опасной и может быть использована как для решения политических задач, так и для мягкой реприватизации. Избирательность привлечения к ответственности собственников наиболее крупных российских активов и аналогичная тенденция в регионах являются сегодня обычной российской практикой. Пока нет никаких оснований полагать, что предлагаемая правовая норма не расширит «арсенал» государственных инструментов, используемых в целях перераспределения активов и что эта норма не будет использо-



ваться в аналогичных целях на низовом уровне перераспределения активов – при корпоративных захватах.

#### 5.5.5. Изменение правил регистрации юридических лиц

Одну из главных «болезней» российского корпоративного сектора – захват корпоративных активов – авторы Концепции намерены «лечить» изменением правил регистрации юридических лиц. Однако обсуждаемая Концепция и в этой части, в отличие от «Концепции развития корпоративного законодательства на период до 2008 г.», тяготеет к системным решениям.

Так, в частности, предлагается совершенствование системы регистрации юридических лиц, предусматривающее:

- введение правил проверки достоверности данных, которые требуются для регистрации юридического лица;
- законодательное закрепление устава в качестве единственного учредительного документа, в том числе и для некорпоративных юридических лиц;
- обязательная юридическая экспертиза содержания учредительных документов на соответствие законодательству – для нетиповых уставов; создание типовых форм уставов;
- передача функций по регистрации юридических лиц и ведению единого государственного реестра органам юстиции, как вариант – арбитражным судам;
- значительное увеличение размера уставного капитала: для обществ с ограниченной ответственностью – до 1 млн руб., для акционерных обществ – до 2 млн руб., оплата уставного капитала при учреждении общества в денежной форме;
- возможность взыскания убытков с юридического лица, если они возникли вследствие непредставления или ненадлежащего представления сведений в государственный реестр юридических лиц.

В целом предлагаемые меры представляются *адекватными и соответствующими имеющимся потребностям*, однако они повлекут значительные издержки со стороны как государства, так и юридических лиц. В совокупности с мерами, направленными на усиление ответственности учредителей и руководителей юридических лиц, расширением прав учредителей и акционеров эти меры создадут дополнительное давление на бизнес, которое в существующих экономических условиях будет чрезмерным и неоправданным. Такими мерами *фирмы-однодневки будут уничтожены вместе со значительным слоем мелких и средних компаний*. Утверждение о том, что общества, которые не смогут оплатить увеличение уставного капитала, смогут заниматься предпринимательской деятельностью как производственные кооперативы, а их учредители – как индивидуальные предприниматели, справедливо лишь отчасти. Формально – могут, на практике крупные предприятия, на обслуживании интересов которых строится деятельность многих мелких компаний, отдадут приоритет при выборе контрагентов по сделкам акционерным обществам, в худшем случае – обществам с ограниченной ответственностью. Поэтому, изменив статус, многие из них потеряют базовых заказчиков, потребителей и т.п., что практически будет равнозначно потере бизнеса либо значительному сужению его объема.

В связи со сказанным введение в действие такого комплекса мер должно быть поэтапным, увязанным с экономическим положением российских компаний. Увеличение уставного капитала действующих обществ с ограниченной ответственностью помимо 1–2 лет для перехода, предлагаемых в Концепции, должно сопровождаться введением механизмов снижения налогооблагаемой базы на сумму увеличения уставного капитала и рассрочки его оплаты на указанный срок. В этом случае мы можем быть уверены, что «не выплеснем с водой младенца».

В целом вектор развития законодательства о юридических лицах выбран верно. Качество же доработки Концепции, а в последующем и эффективность ее реализации будут во многом зависеть от:

- учета практического опыта в сфере деятельности юридических лиц;
- доработки механизмов реализации предложенных направлений до приемлемых с практической точки зрения и обоснованных для введения с точки зрения общей экономической ситуации в стране;
- политической воли к решению ключевых российских проблем, затрагивающих вопросы собственности, к преодолению сопротивления лоббистов, с одной стороны, и к учету общественного мнения в целях поиска оправданных компромиссов – с другой.

## **5.6. Практика регулирования монопольно высоких цен в 2008–2009 гг.**

Особенность регулирования монопольно высоких цен состоит в том, что время от выявления нарушения антимонопольного законодательства до сокращения ущерба потребителям от действий доминирующей компании может быть весьма значительным. Так, например, расследование Федеральной антимонопольной службой России (ФАС России) факта установления монопольно высокой цены на услуги парковок на территории аэропортов московского авиаузла («Домодедово», «Шереметьево» и «Внуково»), организованное в середине 2007 г., позволило снизить стоимость часа парковки в аэропортовой зоне со 150 до 100 руб. только в мае 2009 г.

Сроки рассмотрения и принятия решения о факте установления монопольно высокой цены антимонопольным органом России ограничены. Так, согласно Закону № 135 «О защите конкуренции», обращение по признакам установления монопольно высокой цены может быть рассмотрено в течение месяца и продлено на два месяца. После возбуждения дела расследование проводится в течение трех месяцев, далее срок может быть продлен еще на шесть месяцев. Таким образом, с момента поступления жалобы до определения решением ФАС факта установления монопольно высокой цены может пройти около года.

В случае расследования дела по факту установления монопольно высоких цен необходимо, кроме установления доминирования, определить уровень затрат и прибыли или превышение цены над ценой на сопоставимом рынке. В целом, несмотря на то, что Росстат учитывает среднеотраслевые показатели рентабельности по различным видам производств, эти данные затруднительно использовать в практике установления факта монопольно высокой цены, так как производство может быть представлено только одним производителем, в действиях которого усматриваются признаки нарушения анти-

монопольного законодательства. Кроме того, методически процесс определения уровня экономически обоснованных затрат и прибыли не определен.

После принятия решения антимонопольным органом об установлении факта монополично высокой цены выдается предписание, в котором определяются:

- размер штрафа;
- поведенческие условия, такие, как условие прекращения злоупотребления доминированием, информирование о одновременном повышении цены более чем на 10%, регулярное предоставление бухгалтерской и статистической отчетности.

Далее принятое ФАС России решение может быть оспорено в суде. Поэтому установленное решение антимонопольного органа будет иметь воздействие на рынки в случае, если судом подтверждена законность его принятия или заключено мировое соглашение, в котором определяются уменьшение размера штрафа и меры по снижению ущерба для потребителей.

Процессуальные события по случаям установления монополично высокой цены в 2008 г. представлены в *табл. 14*.

*Таблица 14*

**Нарушения по п. 1 ч. 1 ст. 10 (установление монополично высокой цены),  
выявленные ФАС России в 2008 г.<sup>1</sup>**

№ п/п	Компания	Товар	Процессуальное событие в 2008–2009 гг. по отношению к случаю установления монополично высокой цены
1	2	3	4
1	ООО «Газпром добыча Оренбург» (группа «Газпром»)	Сера комовая гранулированная	Решение было оспорено, подтверждено судами трех инстанций, вступило в законную силу
2	ОАО «ММК», ОАО «Оскольский электрометаллургический комбинат»	Металлопродукция, используемая в производстве подшипников	Принято решение ФАС России
3	ЗАО «Металлорукав», ООО «Торговый дом «Металлорукав»»	Металлическая оплетка для авиа- и ракетных двигателей	Штраф оплачен, предписание выполнено, решение в суде не оспаривалось
4	ОАО «СУЭК», ОАО «ХК «Якут-уголь»»	Энергетический уголь	Нет информации
5	ООО «Холдинг «Сибуглемет», ЗАО «Сибуглемет», ОАО «Междуречье», ЗАО «ОФ «Междуреченская», ЗАО «ОФ «Антоновская» (Группа «Холдинг «Сибуглемет»)	Концентрат коксующихся углей спекающихся марок	Принято решение ФАС России
6	ОАО «КД авиа»	Аренда офисных помещений в здании аэровокзала	Решение было оспорено, подтверждено судами трех инстанций, вступило в законную силу
7	ОАО «Внуково-Инвест»	Парковка около здания аэропорта	Решение было оспорено, подтверждено судом третьей инстанции, вступило в законную силу
8	ООО «Алкоа РУС», ОАО «Самарский металлургический завод»	Отдельные виды алюминиевых профилей	Штраф оплачен, предписание выполнено, решение в суде не оспаривалось

<sup>1</sup> Данные систематизированы на основе пресс-релизов, представленных на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы [www.fas.gov.ru](http://www.fas.gov.ru) за 2008 г. и банка решений арбитражных судов <http://kad.arbitr.ru/>

Продолжение таблицы 13

1	2	3	4
9	ОАО «Южжубассуголь»	Коксующийся уголь	Штраф оплачен, предписание выполнено, решение в суде не оспаривалось
10	ОАО «Русполимет»	Кольцевые заготовки из никельсодержащего сплава	Штраф оплачен, предписание выполнено, решение в суде не оспаривалось
11	НК «Роснефть»	Автомобильные бензины, дизельное топливо, авиационный керосин, мазут	Решение оспаривается в суде
12	ОАО «ЛУКОЙЛ»	Автомобильные бензины, дизельное топливо, авиационный керосин, мазут	Решение оспаривается в суде
13	ЗАО «Домодедово Аэрогель»	Парковка около здания аэропорта	Решение было оспорено, подтверждено судом третьей инстанции, вступило в законную силу
14	ТД «Мечел», ОАО «УК «Южный Кузбасс», ОАО «ХК «Якутуголь», ОАО «Распадский уголь»	Концентрат коксующихся углей спекающихся марок	Штраф оплачен, предписание выполнено, решение в суде не оспаривалось
15	ОАО «Газпром», «ТНК-ВР Холдинг»	Нефтепродукты	Решение оспорено и отменено в суде третьей инстанции
16	ООО «Жанр»	Доступ к кабельному телевидению	Нет информации
17	ОАО «НК «ЛУКОЙЛ», ООО «ЛУКОЙЛ-Ухтанефтепереработка», ООО «ЛУКОЙЛ-АЭРО» (Группа «ЛУКОЙЛ»)	Авиационный керосин	Решение оспаривается в суде
18	ЗАО «Топливо-обеспечивающая компания»	Авиационный керосин	Решение оспаривается в суде
19	ОАО «Авиалинии Дагестана»	Авиабилеты	Решение было оспорено, решение было подтверждено судами трех инстанций
20	ОАО «ЛУКОЙЛ-Нижегороднефтеоргсинтез», ООО «ЛУКОЙЛ-АЭРО»	Авиационное топливо	Решение оспорено и отменено судами трех инстанций
21	ЗАО «БРК Инвест Лимитед», ЗАО «Домодедово Аэрогель»	Парковка около здания аэропорта	Решение было оспорено, заключено мировое соглашение
22	ОАО «Сильвинит»	Хлористый калий	Решение было оспорено, заключено мировое соглашение
23	Брянский молочный комбинат	Молочные продукты	Решение было оспорено, подтверждено судами трех инстанций, вступило в законную силу
24	ОАО «Уралсвязьинформ»	Аренда кабеля в каналах телефонной канализации	Решение оспаривается в суде
25	Металлургический завод «Электро-сталь»	Кольцевые заготовки	Штраф оплачен, предписание выполнено
26	Магаданский центр стандартизации, метрологии и сертификации	Услуги по проверке оборудования	Решение оспорено, в настоящее время находится в кассационном суде
27	Первый хлебокомбинат	Хлеб	Решение было оспорено, подтверждено судами трех инстанций, вступило в законную силу
28	ОАО «Уралкалий»	Хлористый калий	Решение было оспорено, заключено мировое соглашение

Показателен пример расследования ФАС России факта повышения в несколько раз стоимости гранулированной серы во II квартале 2008 г. (решение вынесено в декабре 2008 г.). Решение было оспорено в суде и выиграно ФАС России в судах трех инстанций в декабре 2009 г. В 6 случаях из 28 судебные решения по фактам установления мо-

нополюно высокой цены в 2008 г. не были приняты и в 2009 г. На основе анализа случаев установления монополюно высокой цены в 2008 г. было выявлено, что только в 6 случаях из 28 предписание было выполнено коммерческой организацией после принятия решения ФАС России (рис. 21).

Как показывает практика, особенно сложно поддаются регулированию рынки нефтепродуктов – авиационного керосина и бензина. Так, из 6 рассмотренных в 2008 г. решений, связанных с установлением фактов монополюно высокой цены на рынках нефтепродуктов, 2 были отменены судами трех инстанций, а 4 случая в настоящее время рассматриваются в судах различных инстанций.

Так, например, Арбитражным судом Челябинской области было отменено решение Управления ФАС по Челябинской области в отношении факта установления монополюно высокой цены на авиационный керосин поставщиком Челябинского аэропорта (авиакеросин «в крыло»).

Согласно решению суда, доминирование ОАО «ЛУКОЙЛ-АЭРО» на рынке территории Челябинского аэропорта было определено верно. Однако также было указано, что нормативный акт, устанавливающий порядок ценообразования на авиатопливо, в настоящее время отсутствует, так как авиатопливо не включено в перечни продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые осуществляется государственное регулирование цен (тарифов), утвержденные постановлением правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)».

Представление таких доводов говорит о том, что, с одной стороны, суд может неверно оценивать установление размера необходимых затрат и прибыли, а определяет его как принуждение к установлению уровня цен. С другой стороны, этот факт указывает на ограниченное методическое обеспечение процесса доказательства монополюно высокой цены антимонополюными органами.

Таким образом, сроки регулирования монополюно высокой цены зависят в первую очередь от продолжительности обжалования решения в суде.

Для совершенствования определения монополюно высокой цены в 2009 г. были приняты поправки в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», конкретизирующие понятие монополюно высокой цены. К условиям определения монополюно высокой цены относятся следующие:

- а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, остались неизменными или их изменение не соответствует изменению цены товара;
- б) состав продавцов или покупателей товара остался неизменным либо изменение состава продавцов или покупателей товара является незначительным;
- в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, остались неизменными или их изменение несоразмерно изменению цены товара.

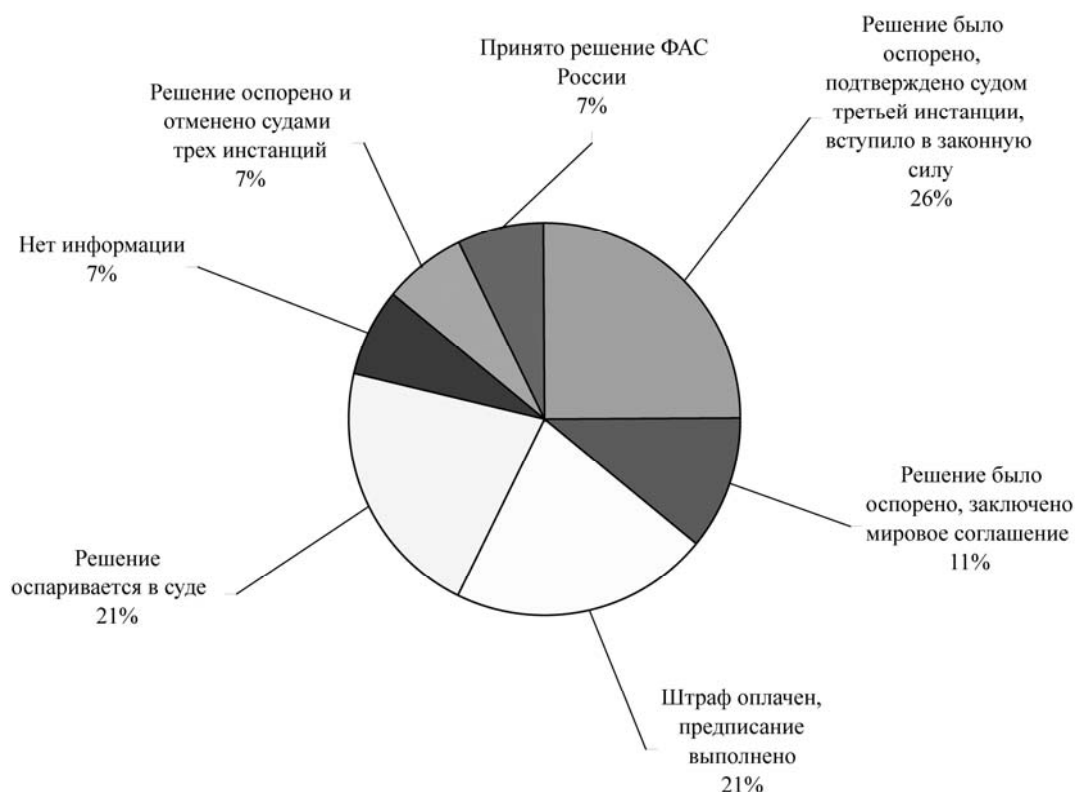


Рис. 21. Структура процессуальных действий по принятым антимонопольными органами решениям о монопольно высокой цене

Следует отметить, что, согласно новой редакции Закона «О защите конкуренции», не признается монопольно высокой цена товара, являющегося результатом инновационной деятельности, т.е. деятельности, приводящей к созданию нового невзаимозаменяемого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его качества. Кроме того, к понятию сопоставимого рынка, по сравнению с которым необходимо определять сравнимый уровень цен, можно отнести и рынки за пределами Российской Федерации.

Изменения в понятии не привели к более четкому определению понятия монопольно высокой цены. Так, доказательство факта экономически необходимых затрат и нормы прибыли в каждом случае происходит разными способами – например, сравнение со среднеотраслевым уровнем рентабельности, сравнение затрат с аналогичными затратами производителя, использующего тот же вид оборудования, и т.д.

Поправки, принятые во «втором антимонопольном пакете», затрудняют доказательство установления факта монопольно высокой цены на товар, так как при установлении факта монопольно высокой цены необходимо проанализировать наличие сравнимых рынков не только в России, но и за границей. Кроме того, не ограничивается срок получения сверхприбыли от установления монопольно высоких цен на инновационные товары. Это означает, что любая компания, кроме производителей сырьевых товаров,

может доказать факт внесения существенных инноваций в товар и при установлении любого уровня цены не подпадать под действие антимонопольного законодательства.

Согласно данным пресс-релизов, опубликованных на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы России, в 2009 г. было признано установление монополично высокой цены в 19 случаях (табл. 15). Продолжительность выявленного нарушения составляла от 21 дня до 1,5 лет, минимальная доля доминирования на рынке – 42%, а минимальное превышение цены над среднеотраслевым – 10,7%.

Таблица 15

**Случаи установления монополично высокой цены в 2009 г.**

	Компания	Товар (услуга)	Размер рынка	Инициатор расследования	Признаки нарушения
1	ОАО «Газпромнефть-Омск»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
2	ООО «ЛУКОЙЛ-Волганефтепродукт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
3	ОАО «Газпромнефть-Урал»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
4	ОАО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтепродукт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
5	ООО «Курскоблнефтепродукт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
6	ООО «Энергия холдинг»	Электроэнергетика	Региональный	Потребители	Сравнительно высокий уровень цен
7	ОАО «Воркутауголь»	Транспортные услуги	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
8	ФГУП «ГЦСС»	Услуги почты, содержащей государственную тайну	Национальный	Потребители	Необоснованное повышение цены
9	ОАО «Сибирьтелеком»	Услуги доступа к Интернету	Национальный	Потребители	Сравнительно высокий уровень цен
10	ОАО «Рязаньнефтепродукт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
11	ОАО «Русский солод»	Пивоваренный солод	Национальный	Потребители	Необоснованное повышение цены
12	ОАО «ЛУКОЙЛ»	Нефтепродукты	Национальный	ФАС	Необоснованное повышение цены
13	ООО «РН-Востокнефтепродукт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
14	ЗАО «ФосАгро АГ»	Аммофос	Национальный	Прокуратура	Необоснованное повышение цены
15	ООО «ЛУКОЙЛ- Запад-Нефтепродукт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
16	ИП «Кистанов Ю.В.»	Сжиженный газ	Региональный	ФАС	Сравнительно высокий уровень цен
17	ОАО «Саханефтегазсбыт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
18	ОАО «Белгороднефтепродукт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	Необоснованное повышение цены
19	ЗАО «Тамбовнефтепродукт»	Нефтепродукты	Региональный	ФАС	В условиях сокращения затрат нет снижения цены

Особенностью практики 2009 г. является то, что все товарные рынки (нефтепродукты, минеральное удобрение аммофос и солод пивоваренный) относятся к сырьевым товарам, в то время как в 2008 г. были выявлены случаи установления монополично высокой цены на такую высокотехнологичную продукцию, как металлическая оплетка для

авиа- и ракетных двигателей, кольцевые заготовки из никельсодержащего сплава и металлопродукция, используемая в производстве подшипников (табл. 16).

Таблица 16

**Случаи установления монополично высокой цены в 2008 и 2009 гг.**

	2008		2009	
	Кол-во случаев	%	Кол-во случаев	%
Количество выявленных нарушений по установлению монополично высокой цены	28	100	19	100
Из них:				
на местном рынке	8	29	1	5
на региональных рынках	8	29	13	68
на национальном рынке	12	43	5	26
В отраслях:				
ТЭК	10	36	14	74
пищевая промышленность	2	7	1	5
химическая промышленность	3	11	1	5
рынок услуг	8	29	3	16
промышленное производство	5	18	0	0
Инициатор расследования:				
ФАС	13	46	14	74
потребители	15	54	4	21
прокуратура	0	0	1	5
Вид нарушения:				
сравнительно высокий уровень цен	19	68	15	79
поддержание цены	6	21	3	16
не уменьшение цены в условиях снижения затрат на производство	3	11	1	5

В 2009 г. было расследовано значительное количество дел на региональных рынках нефтепродуктов. Так, нарушения на рынках ТЭКа составляют 74% от всех исследований и 68% на региональных рынках (рис. 22, 23).

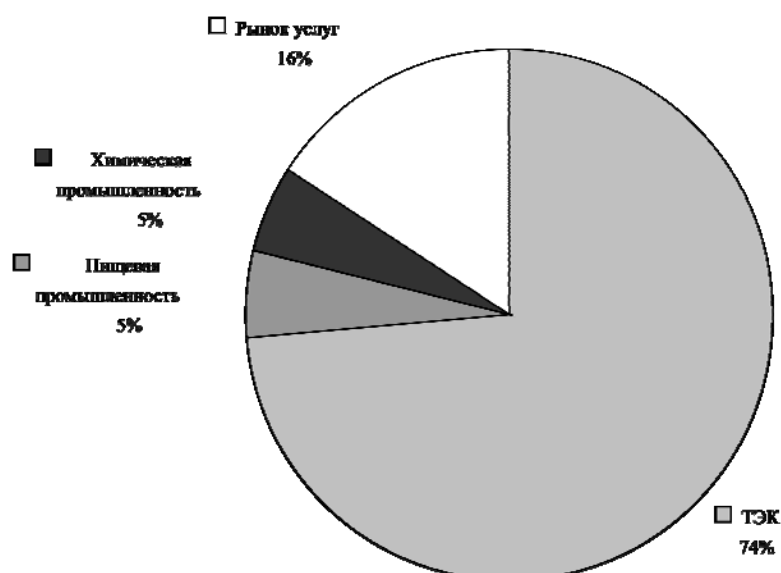


Рис. 22. Отрасли, в которых установлены случаи монополично высокой цены в 2009 г.



Об эффективности принятых решений можно будет судить только по судебным решениям в 2010 г., так как, согласно сложившейся практике, все решения ФАС, принятые в отношении компаний – участников отраслей ТЭКа, химической и пищевой промышленности, оспариваются в суде.

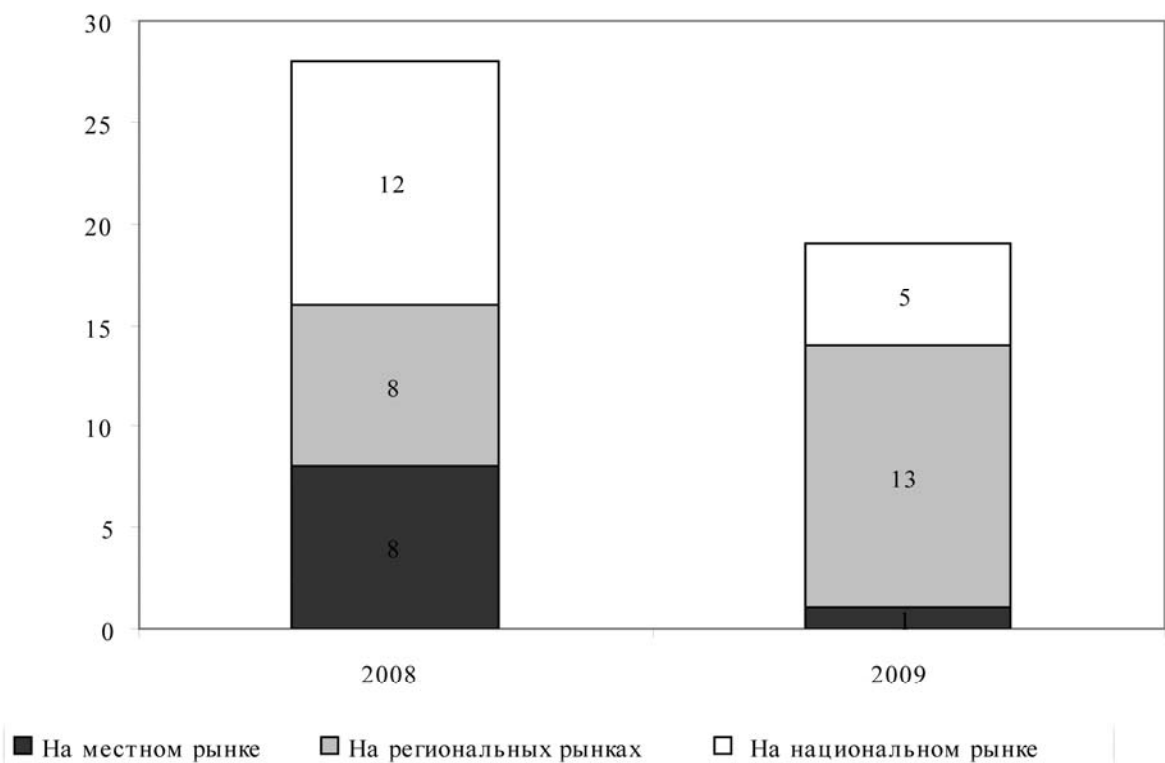


Рис. 23. Случаи установления монопольно высокой цены в зависимости от размера рынка в 2008 г. и 2009 г.

Сравнивая инициаторов расследования, следует отметить, что в 2009 г. сократилось количество случаев установления монопольно высокой цены по обращениям потребителей (рис. 24). Возможно, это связано со снижением темпов роста цен на промышленные товары и уменьшением возможностей доминирующих компаний устанавливать монопольно высокие цены в условиях снижения спроса. Так, индекс цен производителей обрабатывающих производств в декабре 2009 г. по сравнению с декабрем 2008 г. составил 105,2%.

На основе фактов установления монопольно высокой цены в 2008 г. и в 2009 г. деятельность антимонопольных органов по регулированию монопольно высокой цены оказала воздействие только на 16 рынков (6 местных, 3 региональных и 7 национальных).

Согласно анализу практики регулирования монопольно высоких цен в 2008–2009 гг., основной проблемой повышения эффективности в области регулирования и снижения ущерба потребителей может быть недостаточное методическое обеспечение процесса доказательства определения экономически необходимых затрат и прибыли.

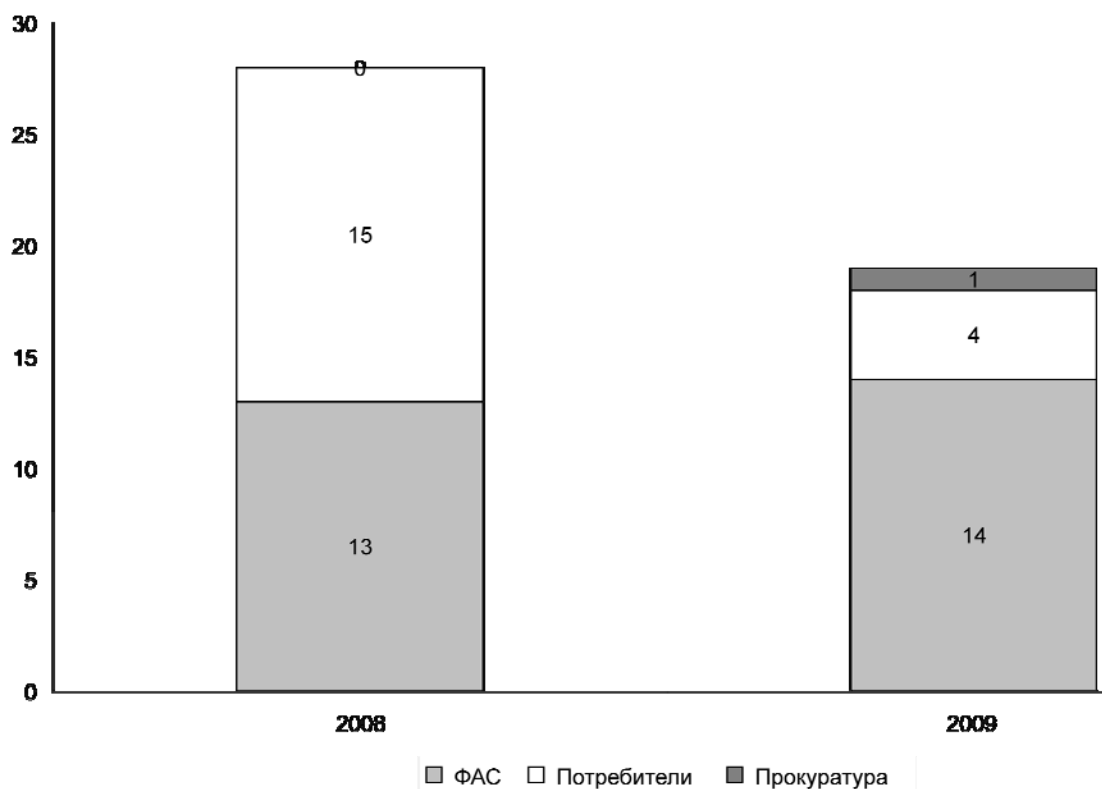


Рис. 24. Случаи установления монопольно высокой цены в зависимости от инициатора расследования в 2008 г. и 2009 г.

Предполагалось, что изменения в понятии монопольно высокой цены, принятые во «втором антимонопольном пакете» в 2009 г., существенно упростят процесс установления факта монопольно высокой цены. Однако на самом деле процедура установления факта монопольно высокой цены значительно усложнилась, особенно в случае исследования несырьевого рынка. Введение необходимости поиска сопоставимого рынка за рубежом также существенно усложняет процесс расследования. Все это, в свою очередь, ограничивает возможности антимонопольных органов по отстаиванию в суде решений о признании в действиях доминирующих на отдельных рынках компаний установления монопольно высокой цены.

## 5.7. Рынок недвижимости в РФ

### 5.7.1. Рынок земельных участков

На 1 января 2009 г. в собственности граждан Российской Федерации находилось 7,3% всех земель Российской Федерации и 0,5% – в собственности юридических лиц (табл. 17).

Таблица 17

**Структура земель Российской Федерации по формам собственности  
на 1 января 2009 г.**

Форма собственности	Млн га	%
В государственной и муниципальной собственности	1576,9	92,2
В собственности граждан	124,3	7,3
В том числе земельные доли граждан	107,4	6,4
В собственности юридических лиц	8,6	0,5
Итого	1709,8	100,0

Источник: по данным Росреестра.

Из 132,9 млн га земли, находящейся в частной собственности в 2008 г., в обороте находилось 2,42 млн га (табл. 18), или всего 1,8%.

Таблица 18

**Площади, задействованные в сделках с землями, находящимися в частной собственности, по федеральным округам Российской Федерации за 2008 г. (га)**

Федеральные округа Российской Федерации	Продажа земли гражданами и организациями	Дарение	Наследование	Залог	Итого
Российская Федерация	1 067 302,6	335 042,2	596 197,3	416 637,0	2 415 179,1
Центральный	340 376,0	35 152,9	208 874,2	128 049,2	712 452,3
Северо-Западный	30 924,2	3 194,0	5 264,6	17 858,8	57 241,6
Южный	34 257,3	67 678,3	36 967,8	4 515,9	143 419,3
Приволжский	196 346,9	123 100,0	278 490,1	168 654,3	766 592,1
Уральский	160 390,8	11 628,3	31 167,7	5 435,4	208 622,2
Сибирский	293 819,0	93 181,7	35 014,3	89 045,7	511 060,7
Дальневосточный	11 188,4	1 106,2	418,6	3 077,7	15 790,9
Структура сделок с частными землями по РФ за 2008 г., %	44,19	13,87	24,69	17,25	

Источник: по данным Росреестра.

Оборот государственных и муниципальных земель в 2008 г. составил 114,5 млн га – это земли, переданные в аренду (табл. 19). Эта цифра сопоставима с общей площадью земель, находящихся в частной собственности (132,9 млн га). Значительная площадь арендуемых земель России относится к Уральскому (27,4% общей площади переданных в аренду земель государственной и муниципальной собственности), Дальневосточному (22,7%) и Сибирскому (22,3%) федеральным округам, где в аренду переданы огромные территории оленьих пастбищ. В частности, в Чукотском автономном округе зарегистрированы договоры аренды на площади 24 780,0 тыс. га, в Ямало-Ненецком автономном округе – 30 109,2 тыс. га, в основном для использования под оленьи пастбища.

Таблица 19

**Характеристика оборота государственных, муниципальных и частных земель**

Федеральные округа Российской Федерации	Общая площадь земель (по гос. учету), тыс. га	Земли в государственной и муниципальной собственности (по гос. учету), тыс. га	Из них переданные в аренду		Земли в собственности граждан и юридических лиц (по гос. учету), тыс. га	Из них продано, унаследовано, подарено, заложено в отчетном году	
			тыс. га	доля переданных в аренду земель от земель округа (доля от всего переданных в аренду), %		тыс. га	доля земель в обороте от земель округа в частной собственности, %
Российская Федерация	1 709 824,2	1 576 884,2	114 531,9	7,26 (100)	132 940,0	2415,2	1,82
Центральный	65 020,5	40 532,3	2 721,6	6,71 (2,4)	24 488,2	712,5	2,91
Северо-Западный	168 696,8	163 764,7	13 189,8	8,05 (11,5)	4 932,1	57,2	1,16
Южный	59 131,5	35 643,8	8 527,2	23,92 (7,4)	23 487,7	143,4	0,61
Приволжский	103 697,5	68 047,5	7 210,6	10,60 (6,3)	35 650,0	766,6	2,15
Уральский	181 849,7	171 998,0	31 361,5	18,23 (27,4)	9 851,7	208,6	2,12
Сибирский	514 495,3	482 326,5	25 553,8	5,30 (22,3)	32 168,8	511,1	1,59
Дальневосточный	616 932,9	614 571,4	25 967,4	4,23 (22,7)	2 361,5	15,8	0,67

Источник: по данным Росреестра.

В 2008 г. совершено 441,8 тыс. сделок аренды государственной и муниципальных земель площадью 15,7 млн га против 19,9 млн га в 2007 г. Продано государственных и муниципальных земель 0,5 млн га при совершении 292,8 тыс. сделок – больше, чем в 2007 г. (233,7 тыс. сделок общей площадью 0,37 млн га). В частном секторе в 2008 г. совершено 794,8 тыс. сделок на площади 2,415 млн га. В 2007 г. сделок немного меньше – 643,4 тыс. на площади значительно меньшей – 1,2 млн га. Всего в 2008 г. совершено 1,545 млн сделок на площади 18,9 млн га. Количество сделок по продаже земельных участков на торгах по сравнению с 2007 г. в целом по России увеличилось с 16 337 до 22 916, а по площади – со 138 019,6 га до 164 477,7 га (табл. 20). Доля сделок, осуществленных на торгах, от общего объема продаж составляет по количеству и площади соответственно 7,8 и 32,6%.

Таблица 20

**Сделки с земельными участками в Российской Федерации**

Виды сделок	Количество сделок, ед. (площадь, га)			
	2005	2006	2007	2008
1	2	3	4	5
1. Аренда государственных и муниципальных земель (накопленным итогом), в том числе:	3 621 086	3 737 574	3 628 109	3 677 315
	(68 230 403,0)	(104 827 034,0)	(114 103 370,5)	(114 531 856,7)
1.1 сделки, совершенные в отчетном году	474 128	522 487	472 732	441 842
	(14 580 742,0)	(5 775 551,0)	(19 941 450,0)	(15 698 127,8)
2. Продажа прав аренды государственных и муниципальных земель	5 854	7 068	13 835	15 684
	(23 316,0)	(124 954,0)	(149 275,9)	(315 888,9)

**Раздел 5**  
Институциональные проблемы

*Продолжение таблицы 19*

1	2	3	4	5
3. Продажа государственных и муниципальных земель, в том числе:	154 702	176 751	233 706	292 847
3.1. на торгах	(91 446,0)	(262 791,0)	(369 382,7)	(503 813,3)
	9 562	10 793	16 337	22 916
	(35 250,0)	(57 406,0)	(138 019,6)	(164 477,7)
Итого действующих сделок с государственными и муниципальными землями (накопленным итогом), в том числе:	3 781 642	3 921 393	3 875 650	3 985 846
	(68 345 166,0)	(105 214 779,0)	(114 622 029,1)	(115 351 558,9)
совершенных в отчетном году	634 684	706 306	720 273	750 373
	(14 695 504,0)	(6 163 296,0)	(20 460 108,6)	(16 517 830,0)
4. Купля-продажа земли гражданами и юридическими лицами	378 215	400 075	405 670	473 190
	(293 955,0)	(467 686,0)	(560 285,5)	(1 067 302,6)
5. Дарение	31 824	43 437	49 715	73 334
	(57 528,0)	(70 355,0)	(126 596,4)	(335 042,2)
6. Наследование	147 653	165 847	162 151	218 244
	(133 820,0)	(524 352,0)	(336 091,7)	(596 197,3)
7. Залог	7 479	14 388	25 907	30 024
	(16 959,0)	(169 437,0)	(198 856,0)	(416 637,0)
Итого сделок между гражданами и юридическими лицами	565 171	623 747	643 443	794 792
	(502 261,0)	(1 231 830,0)	(1 221 829,6)	(2 415 179,1)
Всего сделок с учетом всех действующих договоров аренды (накопленным итогом), в том числе:	4 346 813	4 545 140	4 519 093	4 780 638
	(68 847 427,0)	(106 446 609,0)	(115 843 858,7)	(117 766 738,0)
совершенных за отчетный год	1 199 855	1 330 053	1 363 716	1 545 165
	(15 197 765,0)	(7 395 126,0)	(21 681 938,2)	(18 933 009,1)

*Источник:* по данным Росреестра.

Самые высокие цены на землю складываются вблизи крупных центров. Однако информация о ценах на землю, определенная в договорах купли-продажи земельных участков, не всегда соответствует реальным рыночным ценам. Как правило, по мнению составителей «Государственного (национального) доклада о состоянии и развитии земель в Российской Федерации в 2008 г.»<sup>1</sup>, указанные в договорах цены на землю занижены, а иногда используются показатель нормативной цены земли от 1992–1993 гг., а также законодательно установленные цены выкупа земельных участков собственникам расположенных на таких земельных участках зданий, строений, сооружений. В *табл. 21* приведены средние цены на государственные и муниципальные земельные участки по результатам продаж в 2008 г.

<sup>1</sup> «Государственный (национальный) доклад о состоянии и развитии земель в Российской Федерации в 2008 г.». Министерство экономического развития, Федеральное агентство кадастра недвижимости, Роснедвижимость, 2008; ФГУП «ФКЦ «Земля», 2008.

Таблица 21

**Средние цены на государственные и муниципальные земельные участки, проданные гражданам и юридическим лицам в Российской Федерации в 2008 г., руб./кв.м, и прирост средних цен в 2008 г. относительно предшествующего года, %**

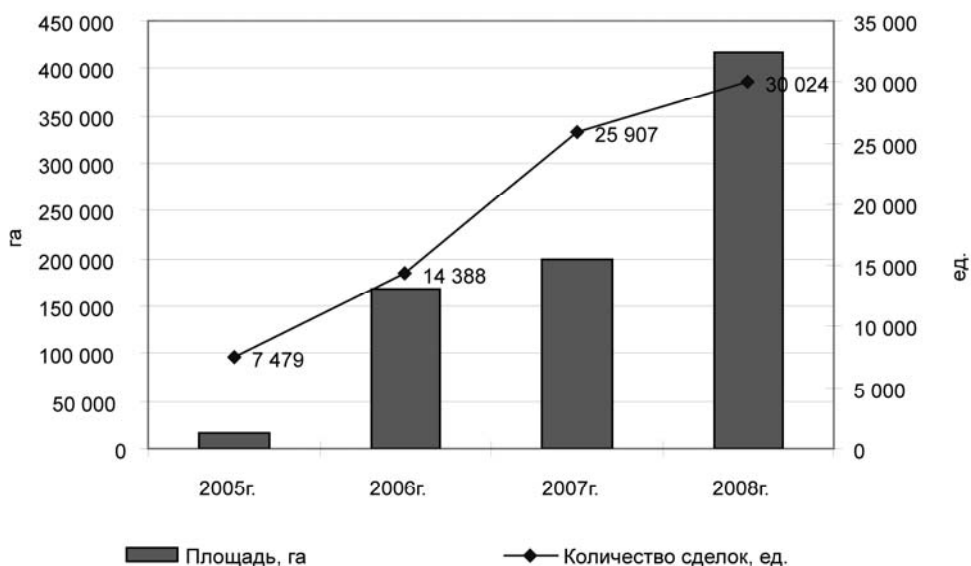
Федеральные округа РФ	Гражданам и их объединениям для				Юридическим лицам для использования в целях промышленности и иного специального назначения		Крестьянским (фермерским) хозяйствам, другим сельскохозяйственным предприятиям	
	индивидуального жилищного строительства		личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства					
	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов	в населенных пунктах	вне населенных пунктов
Российская Федерация	118,96	8,92	11,93	5,62	46,5	6,96	29,92	1,42
2008/2007	3,8	1,4	1,9	0,8	0,8	0,4	8,4	1,6
Центральный	72,29	7,72	16,22	8,7	47,27	16,22	65,84	0,85
2008/2007	1,3	1,0	1,1	0,7	0,8	0,6	65,2	0,5
Северо-Западный	604,5	9,29	41,39	9,53	32,62	4,91	3,95	2,35
2008/2007	44,4	2,6	11,5	2,8	0,6	0,5	1,3	0,9
Южный	129,94	176,16	21,3	1,94	85,06	4,67	6,37	0,47
2008/2007	3,2	X	4,2	2,0	1,7	0,3	0,7	0,1
Приволжский	23,68	8,56	5,09	9,69	40,44	3,21	5,27	2,75
2008/2007	1,4	1,2	1,0	1,4	0,6	0,8	1,9	10,2
Уральский	16,62	0,72	1,32	0,54	28,79	1,21	1,89	0,05
2008/2007	0,5	X	0,8	0,9	1,0	0,2	2,1	0,0
Сибирский	43,12	0,41	5,11	7,01	42,5	6,48	0,49	1,49
2008/2007	2,0	0,2	2,9	4,4	0,8	2,2	0,3	3,2
Дальневосточный	11,38	0,1	3,34	0,1	24,38	1,36	0,1	0,03
2008/2007	1,7	0,1	1,7	1,4	1,3	0,2	0,0	3,0

Источник: по данным Росреестра.

Количество сделок под залог земельных участков в 2008 г. увеличилось на 15,8% по сравнению с 2007 г., а прирост площади заложенных участков оказался более чем двукратным (рис. 25).

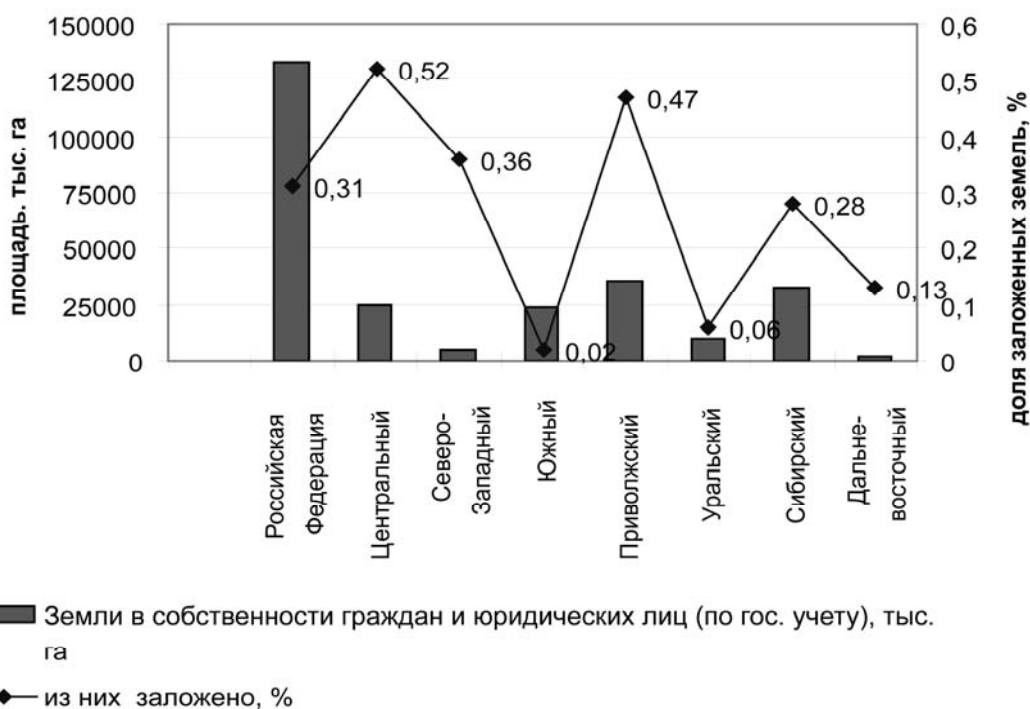
Ипотека земельных участков в 2008 г. в обороте земель, находящихся в частной собственности, составила 3,8% от числа сделок и 17,25% от площади. В 2007 г. – 4,03% от числа сделок и 16,27% от площади.

В 2008 г. площадь заложенных участков от общей площади, находящейся в собственности граждан и организаций, составляла в среднем по России 0,31% с колебаниями от 0,02% в Южном федеральном округе до 0,52% в Центральном федеральном округе (рис. 26). Хотя основная часть заложенных земель – 85,5% – это земли сельскохозяйственного назначения (356 020,7 га), на них пришлось только 4,7% договоров залога земли (1403 ед.). Средняя площадь заложенного участка из земель сельскохозяйственного назначения – 253,7 га, а средняя площадь заложенного участка из земель остальных категорий – 2,12 га.



Источник: по данным Росреестра.

Рис. 25. Динамика залога земельных участков



Источник: по данным Росреестра.

Рис. 26. Залог земель по федеральным округам Российской Федерации в 2008 г.

Изменения государственной системы регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, включая регистрацию ипотек, обоснованные внесенными в законодательство в 2004 г. поправками, получили продолжение в реформировании всей системы

учета недвижимого имущества и регистрации прав на него. В конечном итоге правительство Российской Федерации 1 июня 2009 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 25 декабря 2008 г. № 1847 приняло постановление «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)». Согласно постановлению Федеральная служба наряду с осуществлением государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета осуществляет ведение государственных реестров: кадастровых инженеров, саморегулируемых организаций оценщиков, арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, а также надзор за соблюдением соответствующими саморегулируемыми организациями федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность. Росреестр наделен функциями по государственному земельному и геодезическому контролю, по проведению кадастровой оценки и мониторинга земель. Служба осуществляет лицензирование геодезической и картографической деятельности, является уполномоченным органом в области наименований географических объектов и находится в ведении Минэкономразвития России.

Правительство РФ 14 сентября 2009 г. приняло постановление № 732 «О предельном максимальном размере платы за выдачу органом или организацией, осуществляющими хранение учетно-технической документации, выписки о здании, сооружении, помещении или об объекте незавершенного строительства, государственный технический учет которых осуществлен до дня вступления в силу Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» или в переходный период его применения».

Государственная Дума приняла закон, продляющий срок действия «дачной амнистии» еще на пять лет – до 1 марта 2015 г.

#### 5.7.2. Российский рынок жилья в 2009 г.: от кризисного падения к стагнации

Состояние рынка жилья в России в 2009 г. подобно остальным секторам экономики определялось весьма негативной динамикой макроэкономических и финансовых показателей, которая набрала силу еще с осени 2008 г.

Прежде всего стоит отметить большой внешний долг России, составивший к началу октября 2008 г. более 540 млрд долл. (43% ВВП)<sup>1</sup>. Он образовался в основном за счет получения российскими банками и компаниями реального сектора (в том числе значительная доля – застройщиками) сравнительно дешевых и «длинных» кредитов за рубежом. В связи с мировым финансовым кризисом с весны-лета 2008 г. иностранные банки прекратили кредитование и реструктуризацию долгов российских заемщиков. В августе-сентябре начался кризис ликвидности в банковской системе и произошла остановка инвестиций в строительство. Одновременно резко сократилось кредитование населения, в первую очередь ипотечное.

С сентября 2008 г. началось нарастающее ежемесячно падение реально располагаемых денежных доходов. Намечившийся в 2009 г. рост доходов все еще не обеспечил повышения склонности населения к расходованию сбережений, поскольку сохраняется недоверие к стабильности экономической ситуации. По результатам обследований,

---

<sup>1</sup> Финансовый кризис в России и мире / Под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009. С. 155.



проведенных Росстатом, доля респондентов, делающих сбережения с целью покупки недвижимости, составлявшая в I–III кварталах 2009 г. 23–25%, в IV квартале превысила 28% (против 15,6% в последнем квартале 2008 г.)<sup>1</sup>.

Таким образом, на рынке жилья происходит накопление отложенного спроса, и переход этой потенциальной финансовой подпитки рынка в реальную зависит не только от общеэкономической ситуации, но и от внутренних факторов рынка недвижимости.

### ***Вторичный рынок жилья: основные итоги года<sup>2</sup>***

Предваряя анализ ценовой динамики на российском рынке жилья в 2009 г., необходимо напомнить о том, что в 2007–2008 гг. почти во всех городах России наблюдался рост цен, особенно высокими темпами – в долларовом эквиваленте, причем после стадии стабилизации, с конца 2007 г. средние удельные цены предложения продолжили рост, достигнув исторического максимума в сентябре – ноябре 2008 г.

Необходимо отметить, что в последние годы в связи с продолжающимся укреплением рубля происходила постепенная дедолларизация рынков жилья, и к концу 2007 г. все города, включая исторически сложившийся с 1990-х гг. ареал распространения долларовой номинации цен (Москва и Московская область, Санкт-Петербург), стали номинировать цены в национальной валюте. Этот факт во многом определил поведение продавцов и покупателей во время кризиса (напомним, что в период кризиса 1998 г. это поведение кардинально отличалось в городах с рублевой и долларовой номинацией цен). Интересно, что в ходе текущего кризиса обратной долларизации рынков практически не произошло (за исключением узкого элитного сегмента). В связи с этим пересчет цен в долларовый эквивалент по текущему курсу рубля к доллару имеет лишь справочное значение.

С конца 2008 г. началось снижение рублевых цен на жилье и их долларового эквивалента. В некоторых городах (Екатеринбург, Ижевск, Уфа) рублевые цены начали снижаться еще с весны 2007 г., но их долларовый эквивалент продолжал расти до осени

---

<sup>1</sup> Социально-экономическое положение России. М.: Росстат, 2009. С. 257.

<sup>2</sup> Все расчеты проведены автором по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья в городах России, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости В.М. Луцковым (АКЦ холдинга «Миэль»), С.Г. Стерником (ООО Sternik's Consulting), независимыми аналитиками А.Г. Бекетовым, А.Ю. Сапожниковым (все – Москва и Московская область), С.В. Бобашевым, «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург), М.А. Хорьковым, А.А. Антасюком, Г.Т. Тухашвили (все – РИЦ УПН, Екатеринбург), А.В. Дербусалиевым, «ИСК «Волга-Групп» (Самара), Черемных А.М, УК «АССА-Строй» (Ижевск), А.А. Степановой, САН «Эксперт» (Уфа), Н.Н. Афанасьевой, «Адалин-Экспертиза собственности» (Ярославль), Е.А. Ермолаевой, RID Analytics (Новосибирск, Кемерово, Барнаул, Красноярск), В.М. Трошиной, «Информационно-аналитический центр «БрОК» (Тюмень), А.М. Чумаковым, «Титул», Г.В. Пивоваровой, «Дон-НТ», Е.А. Проскуриным, ЮГРО (все – Ростов-на-Дону), Э.Д. Епишиной, Ю.В. Епишиной, «Камская долина» (все – Пермь), В.Н. Каминским, ТИТАН (Тверь), Г.Н. Зыряновой, «КузбассИнвестСтрой» (Кемерово), Н.И. Ковальчук, РК «Служба недвижимости» (Челябинск), С.В. Гарута, журнал «Недвижимость» (Омск), М.Ю. Савиной, Агентство печати и информации (Рязань), Н.А. Ярсинной, Центр недвижимости (Ульяновск), А.В. Трушниковым, «Б.И.Н.–ЭкспертЪ» (Стерлитамак), Г.Ю. Эйдлиной, «Риэлти» (Шахты).

Данные представлялись аналитиками в валюте номинирования на рынке данного города. В проведении расчетов принимала участие аспирант кафедры «Экономика и управление городским строительством» РЭА им. Г.В. Плеханова М.В. Преминина.

2008 г. Наиболее острая фаза падения цен продолжалась до мая 2009 г., после чего снижение рублевых цен продолжалось меньшими темпами, а к концу года практически остановилось в большинстве городов. Долларовый эквивалент цен за счет как падения рублевых цен, так и девальвации рубля упал к маю значительно больше, но затем в связи с замедлением темпов падения рублевых цен и некоторым укреплением обменного курса рубля, происходившим параллельно с незначительными колебаниями в рамках заданного ЦБ РФ интервала, практически стабилизировался.

В целом по итогам 2009 г. падение цен на рынке жилья носило повсеместный характер.

Таблица 22

**Динамика средней удельной цены предложения квартир на вторичном рынке жилья в 2006–2009 гг.**

Город (регион)	Тыс. руб. за 1 кв.м				Индекс			
	декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г.	декабрь 2008 г.	декабрь 2009 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2008 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2006 г.
Москва	126,93	133,38	186,8	153,0	1,051	1,401	0,819	1,205
Санкт-Петербург	68,17	77,76	101,3	81,1	1,141	1,303	0,801	1,190
Московская область	66,3	62,13	91,0	71,5	0,937	1,465	0,786	1,078
Екатеринбург	63,5	64,1	62,2	53,0	1,009	0,970	0,852	0,835
Самара	...	59,9	64,4	51,0	...	1,075	0,792	...
Ижевск	48,4	45,4	41,7	33,3	0,938	0,919	0,799	0,688
Уфа	48,3	45,2	50,2	41,4	0,936	1,111	0,825	0,857
Ярославль	46,2	46,9	51,6	41,6	1,015	1,100	0,806	0,900
Новосибирск	43,59	59,0	59,4	45,5	1,354	1,007	0,766	1,044
Тюмень	42,0	53,7	52,5	43,1	1,279	0,978	0,821	1,026
Ростов-на-Дону	41,093	52,0	56,4	48,4	1,265	1,085	0,858	1,178
Пермь	37,61	55,8	58,2	42,4	1,484	1,043	0,729	1,127
Тверь	36,5	49,4	62,6	46,1	1,353	1,267	0,736	1,263
Кемерово	36,0	45,8	53,0	40,3	1,272	1,157	0,760	1,119
Красноярск	30,29	54,3	57,0	40,3	1,793	1,050	0,707	1,330
Челябинск	...	...	50,5	36,8	...	...	0,729	...
Омск	27,82	44,2	40,0	33,4	1,589	0,905	0,835	1,200
Барнаул	...	...	39,8	34,4	...	...	0,864	...
Рязань	26,02	36,8	37,4	35,4	1,414	1,016	0,947	1,360
Ульяновск	22,58	30,6	29,9	31,0	1,355	0,977	1,037	1,373
Стерлитамак (Башкортостан)	22,08	26,3	28,1	22,9	1,191	1,068	0,815	1,037
Шахты (Ростовская область)	12,6	22,1	31,1	27,0	1,754	1,407	0,868	2,143

Как следует из приведенных в *табл. 22* данных, группу лидеров по глубине падения цен на вторичном рынке (от 20 до 30%) образовали Ижевск, Самара, Московская область, Новосибирск, Кемерово, Тверь, Пермь, Челябинск и Красноярск. На другом полюсе оказались Ульяновск, где цены по итогам года выросли на 3,6%, и Рязань, где они упали примерно на 5%. В большинстве же городов, представленных в *табл. 22*, включая Москву и Санкт-Петербург, падение составило от 13 до 20%.

Можно констатировать, что цены к концу 2009 г., несмотря на произошедшее падение, находились, как правило, на более высоком уровне по сравнению с концом 2006 г. Наиболее значительным такое превышение было в Шахтах (более чем вдвое), в Ульяновске и Рязани (на 36–37%), в Красноярске (на 1/3). В Новосибирске и Тюмени оно не

превышало 5%. Исключениями из этой тенденции явились Ярославль, где средняя удельная цена предложения квартир в декабре 2009 г. была на 10% ниже, чем в декабре 2006 г., Уфа (на 14,3% ниже), Екатеринбург (на 16,5% ниже), Ижевск (на 31,2%). В то же самое время в подавляющем большинстве городов цены к концу 2009 г. откатились ниже уровня конца 2007 г. Исключениями оказываются Москва и Подмосковье, Санкт-Петербург, Ульяновск и Шахты.

В долларовом эквиваленте снижение по итогам года составило от менее чем 3% в Ульяновске до почти 34% в Красноярске (в Москве и Санкт-Петербурге – соответственно на 23 и 25%).

Переходя к анализу реальных (исключающих влияние инфляции) цен на жилье, необходимо напомнить о динамике основных макроэкономических показателей. В ушедшем году потребительские цены выросли на 8,8%. Величина индекса реальных (очищенных от инфляции) цен на жилье (индекс IGS)<sup>1</sup> по итогам 2007, 2008, 2009 гг. и 2007 и 2009 гг. относительно декабря 2006 г. для городов выборки представлена в табл. 23.

Таблица 23

**Индексы номинальных и реальных цен на жилье  
в 2007–2009 гг.**

Город (регион)	Индекс номинальных цен					Индекс IGS		
	декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2008 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2006 г.	декабрь 2007 г./ декабрь 2006 г.	декабрь 2008 г./ декабрь 2007 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2008 г.	декабрь 2009 г./ декабрь 2006 г.
	Москва	1,051	1,401	0,819	1,205	0,939	1,237	0,753
Санкт-Петербург	1,141	1,303	0,801	1,190	1,020	1,150	0,736	0,863
Московская область	0,937	1,465	0,786	1,078	0,837	1,293	0,722	0,782
Екатеринбург	1,009	0,970	0,852	0,835	0,902	0,856	0,783	0,606
Самара	...	1,075	0,792	...	...	0,949	0,728	...
Ижевск	0,938	0,919	0,799	0,688	0,838	0,811	0,734	0,499
Уфа	0,936	1,111	0,825	0,857	0,836	0,981	0,758	0,621
Ярославль	1,015	1,100	0,806	0,900	0,907	0,971	0,741	0,653
Новосибирск	1,354	1,007	0,766	1,044	1,210	0,889	0,704	0,757
Тюмень	1,279	0,978	0,821	1,026	1,143	0,863	0,755	0,744
Ростов-на-Дону	1,265	1,085	0,858	1,178	1,130	0,958	0,789	0,854
Пермь	1,484	1,043	0,729	1,127	1,326	0,921	0,670	0,817
Тверь	1,353	1,267	0,736	1,263	1,209	1,118	0,676	0,916
Кемерово	1,272	1,157	0,760	1,119	1,137	1,021	0,699	0,811
Красноярск	1,793	1,050	0,707	1,330	1,602	0,927	0,650	0,964
Челябинск	...	...	0,729	...	...	...	0,670	...
Омск	1,589	0,905	0,835	1,201	1,420	0,799	0,767	0,871
Барнаул	...	...	0,864	...	...	...	0,794	...
Рязань	1,414	1,016	0,947	1,360	1,264	0,897	0,870	0,986
Ульяновск	1,355	0,977	1,037	1,373	1,211	0,862	0,953	0,996
Стерлитамак (Башкортостан)	1,191	1,068	0,815	1,037	1,064	0,943	0,749	0,752
Шахты (Ростовская область)	1,754	1,407	0,868	2,143	1,567	1,242	0,798	1,554

<sup>1</sup> Расчет индекса IGS производится по следующей формуле:  $IGS = I_{цр} / I_{ир}$ , где  $I_{цр}$  – индекс цены на жилье, руб.;  $I_{ир}$  – индекс потребительских цен. Всеобщий переход на рублевые цены позволил отказаться от использования показателей инфляции доллара в России.

Как следует из *табл. 23*, повсеместным явлением в 2009 г. стало падение реальной стоимости жилья более чем на 1/5, за исключением Ульяновска (менее чем на 5%) и Рязани (на 13%). В группу городов с наибольшим (на 30–35%) удешевлением жилья (относительно инфляции на потребительском рынке) вошли Красноярск, Челябинск, Пермь, Тверь, Кемерово.

Если рассматривать трехлетний период – 2007–2009 гг., в течение которого потребительские цены выросли на 37,9%, то в наибольшей степени реальная стоимость жилья уменьшилась в Ижевске (на 50%). Более чем на 1/3 она упала в Екатеринбурге, Уфе и Ярославле.

На другом полюсе оказалась группа городов с относительно низким уровнем цен на жилье: Шахты, где реальная стоимость жилья выросла за три года более чем в 1,5 раза, а также Ульяновск и Рязань, в которых она осталась почти неизменной. Близкий к этому результат наблюдался в Красноярске, где жилье с учетом инфляции на потребительском рынке подешевело всего на 3,5%.

Что касается двух столиц, то в Москве и Санкт-Петербурге реальная стоимость жилья уменьшилась на 13–14%.

Логическим следствием падения цен на жилье и кризисной ситуации в экономике в целом стало уменьшение активности на рынке жилой недвижимости, что хорошо иллюстрируют данные по Москве и Подмосковию за 2008–2009 гг.

По данным Управления Федеральной регистрационной службы (ФРС) г. Москвы, в 2008 г. количество сделок купли-продажи столичных квартир сократилось по сравнению с 2007 г. более чем на 15%, составив 65,12 и 76,82 тыс. соответственно. Число сделок, заключенных в I квартале 2009 г. (8993), оказалось на 24% ниже аналогичного показателя 2008 г., а в апреле (4757) – почти на 30%. Далее спад объема сделок прекратился.

В целом же, по информации Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Управление Росреестра) по Москве, число сделок купли-продажи квартир, заключенных за 2009 г., снизилось на 14,5% по отношению к 2008 г. и на 27,5% к аналогичному показателю 2007 г., составив 55,68 тыс. В декабре 2009 г. было совершено на 34% больше сделок, чем за декабрь 2008 г., но на 16,3% меньше, чем в декабре 2007 г.

Гораздо сильнее кризис ударил по ипотечному сегменту столичного рынка жилья. Количество сделок купли-продажи жилья с использованием ипотеки в I квартале 2009 г. оказалось ниже аналогичных величин 2008 и 2007 гг. на 62–63%. Доля ипотечных сделок, достигавшая в Москве в канун кризиса, а также в IV квартале 2008 г. 28–30%, снизилась до минимальных значений (1,5–2%) в марте-апреле 2009 г. В дальнейшем во 2-м полугодии 2009 г. наблюдался неуклонный рост числа ипотечных сделок и их удельного веса в общем количестве сделок с жильем, который в декабре достиг 16%.

Несколько иную траекторию активности продемонстрировал рынок жилья в Подмосковию.

Согласно данным Управления ФРС по Московской области, число сделок купли-продажи квартир в 2008 г. по сравнению с 2007 г. значительно выросло – более чем на 48%, составив 53,19 и 35,85 тыс. соответственно. Но в IV квартале 2008 г. объем сделок снизился по сравнению с аналогичным кварталом предыдущего года на 20% – с

15,11 тыс. до 12,10 тыс. (не так существенно, как в Москве). Произошедший затем обвал привел к тому, что в I квартале 2009 г. рынок «нащупал дно», и в дальнейшем число сделок от квартала к кварталу стало расти, постепенно приближаясь к показателям предыдущего года. Если в I квартале 2009 г. число сделок (6753) было почти наполовину меньше аналогичного показателя 2008 г., то во II (9974 сделки) и III (11 558 сделок) кварталах отставание составило около 29 и 19% соответственно. А в IV квартале 2009 г. количество сделок (16 516) превысило аналогичный показатель того же квартала 2008 г. на 36,5%, что было выше, чем в 2007 г. Всего же в 2009 г. число сделок составило 44,80 тыс., что на 15,8% меньше, чем в 2008 г., но на 1/4 больше, чем в 2007 г.

Количество сделок купли-продажи жилья с использованием ипотеки в Московской области в I квартале 2009 г. (674) оказалось ниже соответствующих показателей 2008 и 2007 гг. на 74 и 12% соответственно, что много меньше, чем величина спада в столице по сравнению с началом 2007 г., но больше, чем снижение количества ипотечных сделок в Москве в I квартале 2009 г. при сопоставлении с I кварталом 2008 г. Однако в IV квартале 2009 г. оно превысило аналогичную величину 2008 г. на 38% и вышло на уровень IV квартала 2007 г. Доля же ипотечных сделок, достигшая в III квартале 2008 г. 25%, снизилась в I квартале 2009 г. до 10%, но в IV квартале выросла до 18,7%.

В Санкт-Петербурге объем зарегистрированных сделок купли-продажи жилья снизился в 2009 г. на 16%. В Ростовской области оборот рынка упал на 25%, в Нижегородской – на 35%, в Дальневосточном округе – на 16%. В Пермском крае отмечен рост на 2%.

В целом по России по итогам 2009 г. Росреестр зафиксировал 1,943 млн сделок купли-продажи жилья физическими лицами (включая сделки обмена) против 2,367 млн в 2008 г. и 2,326 млн в 2007 г. Таким образом, снижение в 2009 г. составило около 18% относительно 2008 г. и 16,5% относительно 2007 г.

Снижение оборотов рынка купли-продажи квартир сопровождалось изменением других показателей рынка.

Общий объем предложения в Москве начал расти с сентября 2008 г. и вырос с 20–25 тыс. до 35–40 тыс. в декабре. В декабре 2008 г. – январе 2009 г. в связи с начавшейся девальвацией рубля и падением цен (в долларовом эквиваленте) продавцы ушли с рынка, а объем вновь поступающего предложения снизился с 10–12 тыс. до 2–4 тыс. В феврале-марте, после того как девальвация рубля остановилась, начали возвращаться на рынок как продавцы, убедившиеся в возможности сохранения вырученных от продажи жилья денежных средств, так и покупатели, прирастившие рублевый эквивалент своих долларовых сбережений и убедившиеся в бессмысленности дальнейших инфляционных ожиданий.

Период экспозиции квартир на вторичном рынке жилья Москвы с сентября 2008 г. по январь 2009 г. вырос с 50–55 до 104 дней, к апрелю понизился до 79 дней.

Таким образом, в полном соответствии с динамикой макроэкономических и финансовых показателей к лету 2009 г. завершилась острая фаза кризиса на рынке недвижимости, наметились признаки стабилизации на вторичном рынке жилья Москвы (объемы предложения приблизились к среднестатистической норме, составляющей 25–30 тыс. квартир при возрастании в периоды низкого спроса до 35–40 тыс. и более, прекратилось падение количества сделок, начал несколько сокращаться срок экспозиции

квартир), что привело к замедлению темпов падения рублевых цен, а вместе с тенденцией укрепления рубля – к положительной динамике темпов изменения долларовых цен на жилье.

### *Ситуация на первичном рынке*

Анализируя первичный рынок жилья в период кризиса, можно отметить, что в Москве объем спроса на нем начал снижаться с весны 2008 г. и к концу года достиг до минимальных значений.

Объем предложения вследствие замедления темпов строительства снижался в последние три года, причем в 2007–2008 гг. это произошло не только за счет стагнации и снижения общих объемов жилищного строительства, но и вследствие переориентации использования новостроек эконом-класса преимущественно для реализации различных социальных программ. В итоге к сентябрю 2008 г. объем предложения оказался ниже объема спроса. В принципе, такие ситуации случались и прежде, что давало летом 2008 г. определенные основания на прогнозирование относительно плавного перехода рынка к стабилизации по сценарию 2007 г. или в худшем случае 2004 г.

В результате, по оценке аналитического консалтингового центра «МИЭЛЬ», объемы продаж в новостройках в целом по Москве снизились с 2,43 млн кв.м (34,2 тыс. квартир) в 2005 г. до 1,94–1,95 млн кв.м (27,3–27,5 тыс. квартир) в 2006–2007 гг. Однако объем продаж по ипотеке уверенно рос с 0,31 млн кв.м (4,4 тыс. квартир), или 12,9% общего объема в 2005 г., до 0,58 млн кв.м (8,1 тыс. квартир), или 29,5% общего объема в 2007 г. По итогам 2008 г. общий объем продаж упал почти на 60% до 0,8 млн кв.м (11,3 тыс. квартир), включая реализацию по ипотеке 0,22 млн кв.м (3,1 тыс. квартир), или 27,6% общего объема.

Таким образом, спад в объемах продаж на рынке жилья начался с первичного рынка, что объяснялось возникшим у покупателей уже весной 2008 г. осознанием повышенного риска таких покупок, связанного с замедлением темпов строительства и угрозой замораживания строек, что стимулировало приток покупателей на вторичном рынке. Но с лета-осени началось ужесточение банками условий ипотечного кредитования вплоть до полного его прекращения. Последовали практически полная приостановка продаж на рынке новостроек и снижение их объема на вторичном рынке. Начавшаяся затем девальвация рубля к доллару создала неопределенность в сознании населения и отпугнула от рынка не только продавцов, но и покупателей. В начале 2009 г. эти процессы замедлились, и даже появились сигналы положительного характера.

В отличие от купли-продажи квартир на вторичном рынке, на рынке продажи квартир в новостройках (долевых прав) в Москве средние цены предложения (рублевые) незначительно снижались в ноябре-декабре 2008 г., но затем вернулись к уровню сентября-октября. При этом, не соглашаясь снижать цены предложения, застройщики в условиях упавшего спроса шли на беспрецедентные индивидуальные скидки. При пересчете в доллары – по мере девальвации рубля – эквивалент цены снижался до февраля 2009 г., затем начал плавно повышаться вместе с укреплением рубля. Лишь с мая рублевые цены предложения новостроек начали снижаться, составив в декабре 181 тыс. руб./кв.м.

Сложившееся за последние 3–4 года превышение средних удельных цен на первичном рынке над ценами вторичного рынка (в рублевом выражении) в конце 2009 г. составило 18,3%, при этом снижение от исторического максимума в апреле 2009 г. (204 тыс. руб./кв.м) было примерно вдвое меньше (на 11,3% против 20,1% на вторичном рынке относительно исторического максимума в ноябре 2008 г.).

Однако в отличие от Москвы в остальных городах средние удельные цены на вторичном рынке жилья всегда были выше, чем на первичном.

В Московской области средняя цена предложения на первичном рынке продолжала расти, достигнув исторического максимума в 70,1 тыс. руб./кв.м в феврале 2009 г., тогда как на вторичном рынке это произошло в ноябре 2008 г. (93,2 тыс. руб./кв.м). К декабрю цены на первичном рынке снизились до 63,5 тыс. руб./кв.м, а на вторичном – до 71,5 тыс. руб./кв.м (разница составила 12,6% в пользу вторичного рынка). Таким образом, глубина падения цен на нем оказалась примерно в 2,5 раза больше (23,3% против 9,4%).

В Перми в 2007 г. средние удельные цены предложения на первичном и на вторичном рынках сравнивались, но к осени 2008 г. разрыв составил 13–14% в пользу последнего, а затем цены упали к декабрю 2009 г. на первичном рынке до 37 тыс. руб./кв.м (на 33% по сравнению с историческим максимумом в 55,49 тыс. руб./кв.м в марте 2008 г.), а на вторичном – до 42,4 тыс. руб./кв.м (на 31% относительно исторического максимума в 61,4 тыс. руб./кв.м в сентябре 2008 г.), и разрыв составил 14,6%.

В Новосибирске в декабре 2009 г. цены на первичном рынке составили 40,4 тыс. руб./кв.м, снизившись от исторического максимума (49,3 тыс. руб./кв.м) в марте 2008 г. на 18,1%. Цены на вторичном рынке снизились с рекордных 65,1 тыс. руб./кв.м в августе 2008 г. до 45,5 тыс. руб./кв.м, или на 30,1%. Разрыв составил 12,6%.

В Ижевске цены предложения на первичном рынке сохранялись стабильными до осени 2008 г. на уровне 43–44 тыс. руб./кв.м (с историческим максимумом в 45 тыс. руб./кв.м в августе 2008 г.), в то время как на вторичном снижались еще с февраля 2007 г., когда был зафиксирован исторический максимум в 51,8 тыс. руб./кв.м. В тот момент разрыв в пользу вторичного рынка составлял 26,4%, но затем он снизился до минимальных значений на протяжении годового интервала с октября–ноября 2007 г. (в отдельные месяцы цены на первичном рынке даже вырывались вперед). После незначительного увеличения разницы между ценами на вторичном и первичном рынках в ноябре–декабре 2008 г. цены снижались почти синхронно, практически сравнившись летом 2009 г. (34–35 тыс. руб./кв.м). В последующие месяцы при стабилизации цен вторичного рынка на уровне 33 тыс. руб./кв.м (т.е. на 35,8% меньше по сравнению с историческим максимумом) цены первичного рынка продолжали снижаться. В результате в конце 2009 г. они упали до 31 тыс. руб., сократившись по отношению к историческому максимуму на 31,1%. Таким образом, превышение цен вторичного рынка над ценами первичного рынка составило 7,3%.

В Омске с начала наблюдения на первичном рынке (январь 2009 г.) средняя удельная цена предложения составляла 31,7 тыс. руб./кв.м против 42,2 тыс. руб./кв.м на вторичном рынке (разрыв 1/3). Затем цены только снижались или стагнировали, достигнув к концу года величины в 27,5 и 33,4 тыс. руб./кв.м соответственно (разрыв 21,5%).

Таким образом, из приведенных примеров следует, что снижение цен от исторического максимума на вторичном рынке, как правило, было большим, чем на первичном (Москва, Подмосковье, Новосибирск, Омск). Имеющиеся исключения (Пермь, Ижевск) являются примерами, когда падение цен на вторичном рынке лишь ненамного уступало аналогичному показателю на первичном рынке.

При этом разрыв в ценах между вторичным и первичным рынками в конце 2009 г. варьировал в широком диапазоне – от 7% (в Ижевске) до 21,5% (в Омске) в пользу вторичного рынка при явном выпадении из этой тенденции Москвы, где цены на первичном рынке превышали цены на вторичном более чем на 18%.

В настоящее время отсутствуют данные об объемах продаж в новостройках. По экспертным оценкам, в городах, где застройщики (в том числе и под влиянием настоячивых сигналов федеральных и региональных властей) снизили цены предложения на первичном рынке, стагнация продаж преодолена. В Москве, где такого снижения не произошло, повышение активности покупателей на рынке пока выражается лишь в увеличении количества звонков и обращений в отделы продаж агентств недвижимости, а реальные продажи происходят в незначительном объеме лишь по отдельным объектам с высокой степенью готовности и существенно скорректированной ценой.

#### *Динамика объемов ввода жилья*

В истекшем 2009 г. впервые с начала 2000 г. в России сократились объемы ввода жилья, причем глубина падения (6,7%) превысила аналогичную величину за 2000 г., когда строительная отрасль с годовым лагом ощутила воздействие последствий кризиса 1998 г. Почти такой же спад наблюдался в 1994 г. (6,2%) и 1998 г. (6,1%). Всего, по предварительным данным, в 2009 г. введено в эксплуатацию 701,3 тыс. квартир общей площадью 59,8 млн кв.м (табл. 24).

Таблица 24

**Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2009 гг.**

Год	Мли кв.м общей площади	Темпы роста, %	
		к предыдущему году	к 2000 г.
1999	32,0	104,2	105,6
2000	30,3	94,7	100,0
2001	31,7	104,6	104,6
2002	33,8	106,6	111,5
2003	36,4	107,7	120,1
2004	41,0	112,6	135,3
2005	43,6	106,3	143,9
2006	50,6	116,0	165,7
2007	61,0	120,6	201,3
2008	64,1	104,6	210,6
2009	59,8	93,3	197,4

*Источник:* Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб./ М.: Росстат, 2007. С. 507; Социально-экономическое положение России, 2009 г., М.: Росстат. С. 86–87; расчеты авторов.

Основной провал в объемах ввода жилья в стране произошел в IV квартале 2009 г. До того момента поквартальные показатели мало отличались от достигнутых годом ранее, что объяснялось плавным перетеканием имевшихся строительных заделов. Лишь в конце года начали сказываться последствия замедления темпов возведения домов, за-



мораживания ряда строек и инвестиционного коллапса, наступившего в 2008 г. Можно ожидать, что в полной мере они скажутся в 2010–2011 гг.

Последствия финансово-экономического кризиса, оказавшие самое негативное воздействие на деятельность девелоперов, были отчасти демпфированы индивидуальным жилищным строительством, которое продемонстрировало позитивную динамику в отличие от строительной отрасли в целом. Прирост объемов ввода жилья населением за счет собственных и заемных средств составил 4,3% к 2008 г., в результате удельный вес такого жилья в общем объеме ввода вырос до 47,7% против 42,6% в 2008 г., что является максимальной величиной за весь период 2000-х гг.

Несмотря на явное падение объемов жилищного строительства в большинстве регионов России, по итогам 2009 г. объемы ввода жилья все же выросли, однако среди 40 регионов, где наблюдалось их сокращение, оказалось большинство территорий, центрами которых являются города-миллионеры (Татарстан, Самарская, Волгоградская, Ростовская области, Пермский край, Свердловская, Челябинская, Новосибирская, Омская области), а также Москва и Санкт-Петербург. В лучшую сторону из этой категории выделяются Нижегородская область и Башкортостан, где наблюдались соответственно прирост объемов ввода жилья и его сохранение в прежних объемах.

В табл. 25 представлены группы регионов с наиболее высокими темпами прироста ввода жилья и с глубиной падения в истекшем 2009 г. более 10%.

Таблица 25

**Ввод жилья в регионах России в 2009 г. (упорядочено по темпам ввода)**

Регионы с положительным приростом	Прирост к тому же периоду прошлого года, %	Регионы с отрицательным приростом	Прирост к тому же периоду прошлого года, %
Чукотский автономный округ	в 2,6 раза	Ростовская область	-10,1
Адыгея	+ 48,6	Тюменская область	-10,4
Чечня	+ 30,1	Орловская область	-12,4
Калмыкия	+ 26,9	Чувашия	-12,9
Тверская область	+ 26,9	Волгоградская область	-12,9
Псковская область	+ 25,9	Новосибирская область	-12,9
Астраханская область	+ 25,0	Краснодарский край	-13,8
Хабаровский край	+ 22,7	Москва	-17,2
Еврейская автономная область	+ 22,3	Томская область	-17,2
Костромская область	+ 18,7	Санкт-Петербург	-18,9
Ленинградская область	+ 13,5	Пермский край	-18,9
Тыва	+ 13,0	Амурская область	-19,3
Дагестан	+ 11,9	Бурятия	-20,4
Карелия	+ 11,7	Воронежская область	-22,1
		Кировская область	-22,3
		Красноярский край	-22,8
		Самарская область	-22,9
		Калининградская область	-24,2
		Архангельская область	-25,6
		Челябинская область	-29,3
		Ненецкий автономный округ	-33,5
		Коми	-37,8
		Омская область	-40,4
		Ямало-Ненецкий автономный округ	-43,1
		Ингушетия	-46,1

Источник: О жилищном строительстве в 2009 г., www.gks.ru.

Отметим, что большинство регионов, в которых наблюдался заметный рост объемов ввода жилья, являются сравнительно небольшими по численности населения территориями, где объемы жилищного строительства невелики по абсолютной величине, отсутствуют города с численностью населения свыше миллиона человек, а в общей площади завершено строительство жилья преобладает индивидуальное домостроение.

Что касается другой группы, то стоит отметить продолжение падения объемов ввода жилья в Москве, хотя и несколько меньшими темпами (более 17% против почти 1/3 в 2008 г.). По предварительным данным, ввод жилья в Москве по итогам 2009 г. опустился ниже уровня 1996 г., а более 1/3 объемов жилья, построенного по программе правительства города, оказалось за пределами собственно Москвы (против примерно 10% в 2005–2007 гг. и более 20% в 2008 г.). При этом в Подмосковье на фоне наблюдавшейся годом ранее стагнации отмечалась позитивная динамика жилищного строительства (прирост 4,5%).

В 2009 г. спад (около 19%) затронул Санкт-Петербург, который годом ранее был в числе лидеров. Стоит также отметить сильное падение объемов жилищного строительства в Самарской (около 23%), Челябинской (более 29%) и Омской (более 40%) областях. По сравнению с 2008 г. удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране (Московская область – 13,8% против 12,2% и Москва – 4,5% против 5,1%) незначительно вырос за счет Подмосковья, соответствуя уровню 1999 г.

### *Причины спада в жилищном строительстве*

С чисто количественной точки зрения предварительные данные об итогах 2009 г. позволяют оценивать положение в строительной отрасли, сложившееся под влиянием кризиса, не самым пессимистичным образом по сравнению с ситуацией в промышленности, особенно в большинстве видов обрабатывающих производств. Рубежи, достигнутые после начала реализации Национального проекта «Доступное жилье», пока частично удалось сохранить, а объемы ввода жилья оказались близки к уровню 2007 г., когда цены на рынке жилья стабилизировались после двух лет «ипотечно-нефтяного» роста.

Однако весьма вероятно дальнейшее снижение объемов ввода жилья в ближайшие два года, о чем свидетельствуют опережающий спад инвестиций (по отношению к динамике ВВП) и выпуска строительных материалов (по отношению к динамике промышленного производства), низкая обеспеченность строительных организаций договорами и прочими заказами. Это неизбежно ставит вопрос о внутренних – имманентно присущих именно строительству – каналах распространения кризисных явлений.

Еще до того, как во второй половине 2008 г. российская экономика стала все более явно ощущать воздействие кризисных явлений в мировом хозяйстве (включая «вторую волну» ипотечного кризиса в США, когда рост доли просроченных кредитов стал сопровождаться падением цен на жилье), падение темпов ввода жилья с 2007 г. в Москве и некоторых других регионах России свидетельствовало о неблагоприятности в этой сфере.

Специфика жилищного строительства и модели его финансирования стали результатом предшествующего развития экономики России, когда с начала 90-х годов ранее

преобладавшие государственные инвестиции в новое строительство за счет бюджетных средств<sup>1</sup> резко сократились, а банковская система, фондовый рынок, институциональные инвесторы и даже сам по себе рынок еще только формировались.

В таких условиях единственным доступным для застройщиков источником финансирования оказались средства граждан, располагающих ими для приобретения жилья, в результате чего начал бурно развиваться институт долевого финансирования. Такая ситуация стала существенным тормозящим фактором на пути дальнейшего развития сектора. С созданием финансовых институтов на рынке появились и новые источники финансирования, со временем их значимость возрастала. Однако до сих пор доленое финансирование играет очень важную роль.

Сегодня для привлечения средств под строительство жилья в России существует 4 основных источника:

- средства граждан, располагающих ими для приобретения жилья, – долевых участников строительства (дольщиков);
- средства крупных инвесторов;
- средства участников фондового рынка;
- кредитные средства.

Если развитие долевого финансирования в 90-е годы было объективным процессом, то в дальнейшем компании, специализировавшиеся на жилищном строительстве, фактически стали заложниками данной схемы. Это можно легко заметить, сравнивая тенденции развития рынка жилищного строительства с развитием рынка коммерческой недвижимости. Из-за того что целевое назначение офисных и торговых зданий предполагает их долгосрочную эксплуатацию с генерацией постоянного дохода в виде арендных платежей, операторы данного сектора не имели возможности в 90-е годы привлекать легкие деньги, подобные средствам граждан, желающих приобрести жилье.

Работа на этом рынке требовала от компаний сделать данный сегмент более привлекательным для банковского кредитования, что предполагало в первую очередь скорейшую легализацию денежных потоков, построение управленческих систем в соответствии с международными стандартами корпоративного управления. В итоге это привело к более быстрой адаптации данного сегмента к рыночным условиям и повышению эффективности его функционирования.

Таким образом, в наследство от 90-х годов рынок жилищного строительства получил такую структуру источников финансирования, в которой ключевое значение имели соинвесторы и долевые участники. Однако для сделок данного вида не имелось соответствующего правового регулирования. Не существовало нормативов по раскрытию информации, гарантиям и, главное, по целевому использованию средств.

После вступления в силу 1 апреля 2005 г. Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № ФЗ-214 «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» ситуация в правовом поле изменилась. Нормы Закона были при-

---

<sup>1</sup> Их дополняли средства фондов социального развития государственных предприятий, колхозов и общественных организаций. Часть нового жилья строилась населением за свой счет и с помощью кредитов, а также жилищно-строительными кооперативами (ЖСК). Однако все эти источники носили вспомогательный характер.

званы нивелировать дисбаланс распределения рисков, устранив дискриминацию прав инвесторов. Идея заключалась в том, что нормы Закона должны были переломить ситуацию и способствовать увеличению доли истинно рыночных инструментов финансирования, обеспечив лучшую защиту прав всех участников рынка.

Однако о реальном положении вещей судить можно только на основании статистики. Сопоставим данные по источникам финансирования строительства до и после введения Закона<sup>1</sup>.

В 2004 г. даже на сверхранних этапах реализации проекта (котлован) участие доле-вых инвесторов превышало 35%, что было выше доли банковского финансирования. Сопоставимую долю составляли лишь собственные средства. Но, учитывая низкие стандарты контроля за целевым использованием средств и дефицит земли, можно предположить, что и в категории собственных средств присутствовала существенная доля взносов соинвесторов других проектов, использовавшихся не по назначению. А на более поздних этапах строительства доля соинвестирования и вовсе являлась в то время преобладающей. Исходя из данных за 2007 г., легко увидеть, что и по натуральному объему ввода, и по объему инвестиций на долевое финансирование приходится около 30% объема финансирования многоэтажного строительства<sup>2</sup>.

Многие экспертные оценки – в частности, экспертов фонда «Институт экономики города» (ИЭГ) – указывают на то, что после принятия Федерального закона о доле-вом участии в строительстве часть объема сделок с привлечением средств дольщиков вошла в правовое поле, а другая часть изменила юридическую форму с тем, чтобы позволить застройщикам и дальше перекладывать большую часть строительных рисков на соин-весторов. Эксперты склонны оценивать истинную долю долевого финансирования в жилом многоэтажном строительстве в 70–90%.

Столь уверенное доминирование переходной по своей сути схемы финансирования указывает на то, что рынок пока не готов воспринять более цивилизованные ме-ханизмы.

Что касается другого источника финансирования – банковского кредитования, то его развитие тормозил институциональный барьер. Банки активно пользовались благопо-лучной ситуацией на жилищном рынке, фактически применяя в отношении застройщи-ков дискриминационные стратегии. Это можно подтвердить тем, что условия, которые банки предлагали потенциальным заемщикам, были существенно хуже среднерыноч-ных. В то время как средняя ставка по кредитам для коммерческих организаций соста-вила 10% при среднегодовой ставке рефинансирования в 10,25% (ЦБ РФ), ставки по строительным кредитам редко опускались ниже 12–15% (ИЭГ).

Права на земельный участок не рассматривались банками в качестве возможного обеспечения кредита. Ситуация практически не изменилась даже после принятия Зе-мельного и Градостроительного кодексов. В результате компании чаще всего были вы-

---

<sup>1</sup> Финансирование жилищного строительства / А.Б. Копейкин, Н.Н. Рогожина, А.А. Туманов, М.О. Якубов. М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.

<sup>2</sup> Отметим, что данные за 2007 г. не вполне сопоставимы с данными за 2004 г., так как основаны на раз-ных опросах. Данные 2004 г. описывают структуру финансирования многоэтажного жилого строительст-ва, в то время как данные 2007 г. включают также информацию по индивидуальному жилищному строи-тельству, что делает необходимым исключение доли индивидуального строительства.

нуждены привлекать средства под залог своего стороннего имущества, не задействованного в проекте, что расширяло проектные риски до рисков, влияющих на компанию в целом.

Еще одним недостатком сложившейся системы финансирования строительства явилось несоответствие схем кредитования схемам проектного финансирования. Бесспорно, кредитование девелопмента не может полностью осуществляться по схемам проектного финансирования. Но ключевой чертой, унаследованной от проектного финансирования, является возможность погашать основную сумму долга только после введения объекта в эксплуатацию. В России же по большинству кредитов предусматривается постепенная ежемесячная выплата основной суммы долга, что предполагает наличие у девелопера альтернативного источника средств. Иными словами, даже те кредиты, которые предоставлялись, не избавляли застройщиков от необходимости использования средств дольщиков.

В таких условиях банковское кредитование заняло весьма специфическую нишу на рынке. Поскольку по общей привлекательности предложения банковские кредиты уступают средствам дольщиков, инвесторы не пользуются ими как основным источником ресурсов для строительства. Однако получение банковских кредитов легче организовать. В итоге банковские средства часто используются крупными компаниями для решения проблемы острой нехватки средств, зачастую возникающей в результате нецелевого использования инвестиций, что, в частности, приводит к преобладанию краткосрочных банковских инструментов на рынке.

Важной характеристикой строительных кредитов является пристальный контроль банков за целевым использованием средств. Нередки примеры, когда растрата заемных средств на другие проекты девелопера приводила не только к провалу проекта, но и к банкротству девелоперской компании. Именно этим объясняется тот факт, что строительные кредиты предоставляются не единым платежом, а по частям – в соответствии с потребностями, возникающими по мере строительства объекта. Выделяют три метода разбиения кредитных платежей на части:

- 1) поэтапный метод: средства выделяются по мере завершения создания некоторых частей объекта, а кредитор при этом, предоставляя следующий транш, приобретает права на готовую часть объекта;
- 2) метод драфта: кредитор предоставляет следующую часть средств только после получения подтверждения архитектора или другого лица, осуществляющего надзор за строительным процессом;
- 3) система ваучеров: кредитор получает счета от субподрядчиков за фактически выполненные работы и предоставляет необходимые средства.

Такая схема, с точки зрения девелопера, приносит дополнительные сложности в управлении инвестиционно-строительным проектом.

Вместе с бурным ростом российского фондового рынка в начале XXI в. российские строительные компании получили доступ к еще одному источнику финансирования. В предкризисный период выпуск корпоративных облигаций стал широко используемой формой привлечения средств. Основной причиной, побудившей российские строительные компании к этому шагу, стала описанная выше ситуация с банковскими кредитами.

На начало 2008 г. на рынок облигаций вышли уже более 40 строительных компаний. В условиях начавшегося мирового финансового кризиса этот фактор способствовал тому, что данные компании попали в зону наивысшего риска.

Итак, уже в первой половине 2008 г. стабильность финансового состояния строительных компаний заметно ухудшилась. Структура капитала компаний, в принципе, удовлетворяла стандартам строительной отрасли. Но проблема заключалась в том, что слишком большая доля задолженности являлась краткосрочной.

Результаты финансового анализа свидетельствуют о том, что в условиях быстро растущего рынка и повышения доступности банковских кредитов компании стали активно заниматься развитием, вкладывая средства в новые проекты, пренебрегая при этом заботой о поддержании собственной финансовой устойчивости.

Этот феномен можно объяснить следующими особенностями российской системы жилищного финансирования и институциональными факторами, влияющими на рынок.

- В условиях быстрого роста рынка компании сталкиваются с необходимостью быстрого расширения своих операций. Но для этого существует естественное ограничение – земельный участок под будущее строительство, а также сложности с его приобретением. Осознавая важность этого ограничения и понимая, что о земле для будущего строительства необходимо думать заранее, компании вкладывают все доступные средства в резервирование за собой участков.
- Большая часть средств привлекается компаниями от долевыми инвесторами. На фоне повышения значимости инвестиций в будущие проекты средства дольщиков начинают изыматься из проектов и использоваться не по назначению.
- Чтобы избежать остановки строительства и невыполнения обязательств перед дольщиками, застройщики обращаются за краткосрочным кредитованием к банкам. Кредиты далеко не всегда соответствуют параметрам традиционного строительного кредита. В случае возникновения возможности зарезервировать еще один земельный участок кредитные деньги также перенаправляются на нецелевое использование.
- Вся система жилищного финансирования подпитывается общим оптимистическим настроением по поводу роста цен и общего спроса на жилую недвижимость. Даже банкиры поддаются этому настроению, в результате чего доступность кредитования для девелоперов увеличивается.

Необходимо отметить еще одно обстоятельство, повлиявшее на развитие сектора жилищного строительства в России. Важным фактором и ресурсом для функционирования строительного рынка является земля. Еще со времени становления рыночных отношений в России тормозящими факторами для жилищного строительства стали система распределения земли, оставлявшая широкий простор для коррупции и бюрократии, и отсутствие оформленных прав собственности на землю.

В западной практике распространена модель, согласно которой подготовка проекта и приобретение (аренда) земельного участка осуществляются за счет собственных средств девелопера и средств инвесторов. Финансирование самого строительства и прочих расходов осуществляется за счет заемных средств. Однако в России данная схема труднореализуема. Девелопер чаще всего не обладает достаточными активами

для предоставления их в качестве обеспечения по кредиту: земельный участок невозможно использовать в качестве залога, поскольку права собственности на него надлежащим образом не оформлены<sup>1</sup>, залог строящихся объектов затруднен, стоимость оборудования, принадлежащего девелоперу, по оценке экспертов рынка, в среднем составляет менее 10% стоимости возводимых объектов. В таких условиях основным источником финансирования становятся средства прямых инвесторов, а также граждан, желающих приобрести жилье.

Важным фактором, затруднившим как работу девелоперов на рынке, так и начало новых проектов в 2007–2008 гг., явились результаты пересмотра кадастровой стоимости земли в соответствии с постановлением правительства РФ от 11 апреля 2006 г. № 206 «О внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации в связи с совершенствованием государственной кадастровой оценки земель», приведшие к удорожанию земельных участков и увеличению налога на аренду земли.

Так, в результате в Саратовской области земельный налог в среднем увеличился в 6 раз, а арендная плата за землю – в 15 раз, при этом в некоторых случаях рост платежей достигал 160 раз. Ставка земельного налога в Томской области для разных категорий земли выросла от 2 до 4 раз, в Москве этот рост составил около 3 раз. Это явилось одним из крупных дополнительных источников нерентабельности немалого числа строительных проектов в условиях финансово-экономического кризиса.

Причину такого непомерного увеличения кадастровой стоимости земли многие специалисты видят в порочности применяемой методики ее оценки и в неправомерной, экономически необоснованной ориентации региональных и местных властей на фискальные цели путем назначения максимальных из разрешенных коэффициентов удорожания<sup>2</sup>. Так, в Свердловской области кадастровая стоимость земли в среднем в 5 раз превышает текущую среднерыночную стоимость основных фондов, расположенных на этой земле. Выяснилось, что организация, которой было поручено в свое время провести кадастровую оценку земли, допустила более 4 тыс. нарушений. В Омской области поданы десятки судебных исков от предприятий по поводу пересмотра кадастровой стоимости земельных участков.

В итоге можно прийти к выводу о том, что первоначальная кризисная динамика со снижением спроса и цен на жилье была в сложившихся глобальных условиях неизбежна. А вот глубина и масштабность кризиса рынка стали результатами неразвитости системы финансирования и институциональной среды.

Во время мирового финансового кризиса наибольшие финансовые трудности возникают у компаний, которые пошли на масштабные заимствования на внешних рынках (вексельные, облигационные, через IPO).

---

<sup>1</sup> После принятия Земельного (2001 г.) и Градостроительного (2004 г.) кодексов РФ была создана законодательная база для изменения этой ситуации.

<sup>2</sup> Такая ситуация во многом является закономерным следствием проведенного разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти и сложившейся системы межбюджетных отношений, в результате которых максимизация земельных платежей стала необходимой предпосылкой для выполнения органами власти на локальном уровне своих обязательств и полномочий, что особенно актуально для муниципалитетов.

Весьма высока вероятность разориться у компаний, которые ориентировались на кредиты отечественных неспециализированных банков, в последние год-полтора вообще прекративших кредитование застройщиков или резко ужесточивших его условия. Несмотря на принятые правительством начиная с осени 2008 г. меры по финансовой поддержке банковской системы, реальный сектор российской экономики по-прежнему испытывает большие трудности с доступом к кредитованию.

В сложную финансовую ситуацию попали компании, рассчитывавшие бюджет проекта исходя из устаревшей гипотезы о быстром возврате вложенных небольших собственных инвестиций через продажи долей частным инвесторам вопреки требованиям Закона о долевом участии в строительстве.

Компании же, работающие в соответствии с ним, преодолевают трудности организации процесса строительства на начальном этапе за счет переориентирования на проектное финансирование от аффилированных банков, что в дальнейшем уменьшает для них риски снижения спроса на рынке. Именно эти компании смогли частично демпфировать последствия кризиса в целом ряде регионов, обеспечив приличную динамику объемов строительства.

Перспектива банкротства ряда девелоперских и строительных компаний и высокая вероятность пополнения категории обманутых дольщиков, как и в 2004–2005 гг., вновь актуализировали вопрос о принятии специальных поправок в действующий Закон о финансовой несостоятельности (банкротстве) по делам о банкротстве застройщиков, которые привлекали средства граждан для финансирования строительства многоквартирных домов.

Предлагается признавать лицом, участвующим в деле о банкротстве застройщика, исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов.

В случае когда сбор средств в пользу юридического лица осуществляет организация, не имеющая ни земельного участка в собственности, ни разрешения на строительство, то это будет считаться сделками, прикрывающими договор с застройщиком о передаче жилого помещения.

Граждане получают право предъявлять в арбитражный суд требования о расторжении договора о передаче жилого помещения с застройщиком и о возврате неосновательного обогащения в виде уплаченных денег, а также о возмещении убытков в виде реального ущерба, если удовлетворение требований о передаче жилья невозможно.

В приоритетном порядке должны удовлетворяться требования участников строительства, не имеющих на праве собственности или на основании договора социального найма жилого помещения, пригодного для проживания, или имеющих такие помещения площадью менее 15 кв.м в расчете на каждого члена семьи участника долевого строительства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Дольщиков защитят от банкротства девелоперов, [www.finansmag.ru](http://www.finansmag.ru), 27 февраля 2010 г.

Негативным моментом такого варианта станет еще большая мозаичность законодательства о банкротстве, в котором уже предусмотрены особенности при реализации процедур несостоятельности в отношении стратегических предприятий, градообразующих, сельскохозяйственных, финансовых организаций, субъектов естественных монополий.



Пока преждевременно говорить о новой конфигурации институциональной структуры строительного рынка, которая сложится после кризиса.

В 2008 г. рынок слияний и поглощений в строительстве и недвижимости практически удвоился по сравнению с 2007 г. (145 сделок на 12,4 млрд долл. против 37 сделок на 6,2 млрд долл.). Более 2/3 этой величины пришлось на сделки с недвижимостью, тогда как годом ранее их удельный вес составлял около 1/3, из чего можно сделать вывод о сохранении объема слияний и поглощений в строительстве на прежнем уровне (около 4 млрд долл.). Однако при этом объектами сделок наряду с гостиницами, бизнес-центрами, торговыми комплексами выступали, как правило, компании, занимающиеся строительством объектов инфраструктуры. К немногочисленным примерам сделок, касающихся строительства жилья, можно отнести приобретение компанией «Авгур Эстейт» 49,91% девелоперской компании «Масштаб», занимающейся реализацией проекта по строительству жилой недвижимости в Подмосковье, за 1,75 млрд долл.<sup>1</sup>.

Дополнительным фактором, усугубляющим институциональное неблагополучие в отрасли, стала хаотичная отмена лицензирования в строительстве с начала 2010 г. в условиях, когда большинство застройщиков не торопилось вступать в саморегулируемые организации (СРО) (членство в которых рассматривается как альтернатива выдаче лицензий государством), рассчитывая на действие ранее выданных документов. Активизировался процесс создания и регистрации СРО в сфере строительства, проектирования и инженерных изысканий, членство в которых стало обязательным с 1 января 2010 г., только во втором полугодии 2009 г. Если по данным первого раунда мониторинга развития саморегулирования (1 июля 2009 г.), проводимого Национальным институтом системных исследований проблем предпринимательства, было зафиксировано 23 СРО, то во втором – уже 294<sup>2</sup>. Формирование и регистрация СРО должны завершиться уже к середине 2010 г., хотя целый ряд вопросов их функционирования остается не вполне ясным (стандарты, определение перечня строительного-монтажных работ, допуск к которым выдают СРО, формирование компенсационных фондов для удовлетворения претензий со стороны клиентов и т.п.)<sup>3</sup>.

Программа антикризисных мер правительства РФ на 2009 г., обнародованная лишь в начале апреля, предусматривала определенный набор мер поддержки жилищного строительства по целому ряду направлений (выполнение обязательств государства по обеспечению жильем отдельных групп населения (военнослужащие, ветераны, молодые семьи), участие в программах развития муниципальной инфраструктуры, содействие в реструктуризации ипотечной задолженности, поддержка малоэтажного жилищного строительства). Однако их практическая реализация началась, когда на рынке жилья уже произошло падение активности, а результативность явно оставляла желать лучшего, что и показали итоги 2009 г., особенно IV квартала, о чем уже было упомянуто выше.

Основными инструментами государственной политики в этой сфере стала деятельность Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства по пе-

---

<sup>1</sup> Слияния и поглощения в СНГ. Обзор рынка. Ernst I Yong, 2009. С. 8–9; Обзор рынка слияний и поглощений в 2008 году. Ernst I Yong, 2009. С. 26–27.

<sup>2</sup> Мониторинг развития саморегулирования в регионах России. Раунд 2. М.: НИСИП, 2010. С. 5.

<sup>3</sup> Домнин С. Кто в лес, кто по дрова // Квартирный ряд. 14–20 января 2010 г. № 1 (776). С. 1, 3.

реселению граждан из ветхого и аварийного жилья, рассматриваемая в качестве не только средства улучшения жилищных условий населения (в основном через проведение капитального ремонта жилья, дополняемого покупкой новых квартир), но и способ поддержания его занятости, а также реструктуризация задолженности по ипотечным кредитам для граждан, оказавшихся в трудном финансовом положении, проводимая банками с государственным участием и Агентством по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК). В этих целях уставный капитал АИЖК был увеличен в 2008 г. на 60 млрд руб., а в 2009 г. – еще на 20 млрд руб. с выдачей ему еще 40 млрд руб. в виде кредита.

Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, созданный в 2008 г., только в сентябре 2009 г. провел первые аукционы по продаже 4 земельных участков, находившихся в федеральной собственности в Чувашии, Курской, Кировской и Тюменской областях, общей площадью 150 га в расчете на строительство 1,1 млн кв.м жилья эконом-класса. В качестве ближайшей перспективы называется продажа участков для возведения 5,5–6,0 млн кв.м жилья, или 10–12% от совокупных объемов его годового ввода<sup>1</sup>.

В принципе, те же подходы содержатся и в Основных направлениях антикризисных действий правительства РФ на 2010 г., одобренных на его заседании (протокол от 30 декабря 2009 г. № 42). Так, в Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, имеющий статус государственной корпорации, будет осуществлен дополнительный имущественный взнос в размере 15 млрд руб.

Сравнительно новыми моментами можно считать направление средств материнского капитала на цели приобретения жилья, завершение реформирования системы СНИПов с учетом современного уровня развития строительных технологий и хода реформы технического регулирования и ускорение реализации Закона о поддержке жилищно-строительных кооперативов с созданием первых кооперативов по всей стране при участии Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства.

Однако основная ставка по-прежнему, видимо, будет делаться на ипотеку. Об этом свидетельствуют озвученные в феврале 2010 г. планы поддержки соответствующих программ в объеме 250 млрд руб. путем выкупа ипотечных облигаций Внешэкономбанком у банков и АИЖК при условии, что конечный заемщик будет получать кредиты по ставке ниже 11% годовых в рублях.

Поскольку объектом ипотеки должно стать жилье эконом-класса на первичном рынке, можно предположить, что этот механизм может послужить неплохим стимулом для оживления жилищного строительства. Вопрос, однако, заключается в реальных сроках его запуска, насколько он будет подкреплён фактическим предложением со стороны застройщиков и какое влияние окажет на рынок жилья в целом и его доступность для населения.

---

<sup>1</sup> Домнин С. Первый блин не комом // Квартирный ряд. 15–21 октября 2009 г. № 36 (763). С. 1, 3.

### ***Перспективы развития рынка жилья***

Напомним, что в условиях наступления финансово-экономического кризиса в начале осени 2008 г. все разнообразие возможных вариантов развития ситуации на рынке недвижимости по состоянию на начало октября сводилось к четырем сценариям<sup>1</sup>.

*Сценарий № 1 – консервативный:* «мягкий» переход к стабилизации до лета 2009 г. с последующей новой стадией роста цен по аналогии с 2007 г.

*Сценарий № 2 – умеренно-пессимистический:* «жесткий» переход к стабилизации по аналогии с 2004 г. При таком сценарии с октября-ноября было возможно начало снижения цен предложения жилья в Москве, и в течение полугода, по нашей экспертной оценке, цены в долларах должны были снизиться на 5–10%, а затем прогнозировался рост. Сохранение этого сценария в течение 2009 г. требовало высокой эффективности действий финансовых властей и игроков рынка, поддержанных общенациональным консенсусом элит, медиа-сообщества и населения.

*Сценарий № 3 – кризисный:* несмотря на объявленные властями решения (слишком медленно переходящие в стадию реализации), финансовый кризис в России переходит в экономический. Падает платежеспособность населения и соответственно – спрос на жилье. Начинается масштабный процесс слияний-поглощений в строительном секторе. При этом сценарии ожидалось, что цены на жилье в Москве к середине 2009 г. в долларовом эквиваленте могут снизиться относительно сентября 2008 г. на 40–45%, а относительно декабря – на 30–35%. В дальнейшем в течение двух-трех лет будет происходить колебательная стабилизация с высокой волатильностью.

В отличие от кризиса 1998–1999 гг., форма ценового тренда которого имела вид U, в текущем кризисе начало роста цен на жилье ожидалось в 2011–2012 гг., причем предполагалось, что рост не будет столь быстрым, как в 2000–2001 гг. (форма тренда – L).

В рамках этого сценария предполагалось, что рублевые цены в 2009 г. также понизятся, но степень снижения будет существенно зависеть от общей инфляции. Если инфляция удержится в прогнозируемых правительством пределах 13–14%, то снижение цен на жилье будет не более чем 10–15%. Если потребительская инфляция вырастет до 20–40%, то снижение рублевых цен на жилье может перейти в их повышение. И тогда снижение цен в 2009 г. в долларовом эквиваленте также уменьшится до 20–25%. Объемы ввода жилья в 2009–2010 гг. снизятся. Произойдет изменение структуры жилищного строительства (в том числе по причинам увеличения доли бюджетного финансирования) от объектов бизнес-класса в пользу домов эконом-класса с меньшими площадями квартир и меньшим уровнем цен. Уменьшится и предложение, но его структура, наоборот, изменится в пользу высококачественного жилья, поскольку в сегменте жилья эконом-класса заметно больший удельный вес могло занять жилье, реализуемое органам власти всех уровней в рамках программ государственной поддержки строительных компаний, а потому не поступающее на открытый рынок. К концу 2010 г., в условиях восстановления платежеспособного спроса при сокращенном объеме строительства и предложения жилья, может начаться новый цикл восстановления

---

<sup>1</sup> Стерник Г.М. Рынок жилья городов России в 2008 году: состояние и перспективы. Доклад на конференции Петербургского жилищного конгресса 1 октября 2008 г., [www.realtymarket.ru](http://www.realtymarket.ru); Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы. Вып. 30. Москва. Март 2009 г. С. 547–565.

рынка и повышения цен на жилье до уровня, обеспечивающего девелоперам приемлемую рентабельность инвестирования.

Средняя доходность строительного бизнеса снижалась и уже не возвращается на прежний запредельный уровень. Крупные игроки, выжившие на рынке, должны расстаться с прежней агрессивной стратегией и стать более осторожными при просчете вариантов бизнеса. В целом рынок согласно *сценарию № 3* мог совершить новый серьезный шаг в своем становлении и развитии.

В качестве обсуждаемой экспертами «экзотики» рассматривался и *сценарий № 4 – катастрофический*: несмотря на меры, предпринятые США, Евросоюзом и поддержанные другими странами (в том числе Россией), мировая финансовая система, основанная на долларе, окончательно рухнет, и создание какой-то новой системы потребует значительных усилий и времени.

Начнется переход к бартерному товарообмену между странами, дополненному ограниченным использованием региональных валют. Вследствие искажения структуры импорта экономика США, Европы, а также России и иных стран (в том числе и рынок недвижимости) рухнет вслед за финансами, и для восстановления (при оптимистической оценке сдерживания вооруженных конфликтов) потребуются годы, если не десятилетия.

Содержание всех четырех сценариев развития ситуации на российском рынке жилья дополнялось вероятностными оценками их реализации, позволявшими рассчитать наиболее вероятный как средневзвешенный из четырех.

Поскольку *сценарий № 1* был актуален до весны 2008 г. (с подтверждением до сентября прогноза изменения уровня цен фактическими данными), с учетом реального развития событий в осенние месяцы 2008 г. наиболее предпочтительным с точки зрения реализации выглядел вариант, в основе которого лежал *сценарий № 2*, но, к сожалению, уже в декабре стало ясно, что в реальности он практически не воплотился.

Запаздывающий характер и слабая эффективность принимаемых властями антикризисных мер сделали необходимым при подготовке прогноза на 2009 г. пересмотр вероятностей реализации каждого из сценариев. Следствием этого стала оценка *прогноза № 3* (кризисного) – как единственно вероятного, который и начал реализовываться с ноября-декабря 2008 г.<sup>1</sup> *Сценарий же № 4* (катастрофический) к осени 2009 г. потерял свою, пусть и незначительную, вероятность реализации.

Итоги 2009 г. показывают, что прогноз рублевых цен на вторичном рынке жилья Москвы оказался достаточно точным (снижение рублевых цен составило 19% при прогнозе 15–20%), а в долларовом эквиваленте – чрезмерно пессимистичным (снижение составило 35% при прогнозе 40–45%). Причинами этого явились начавшееся еще в I квартале 2009 г. неожиданно быстрое повышение цен на нефть и связанное с ним укрепление рубля, что способствовало повышению цен на жилье в долларовом эквиваленте.

Имеющиеся прогнозы развития мировой и российской экономики на ближайшие годы противоречивы, но принятый правительством России консенсус-прогноз цен на

---

<sup>1</sup> Стерник Г.М. Рынок жилья России в условиях кризиса. Доклад на конференции Петербургского жилищного конгресса 10 декабря 2008 г., [www.realtymarket.ru](http://www.realtymarket.ru); Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы. Вып. 30. Москва. Март 2009 г. С. 547–565.

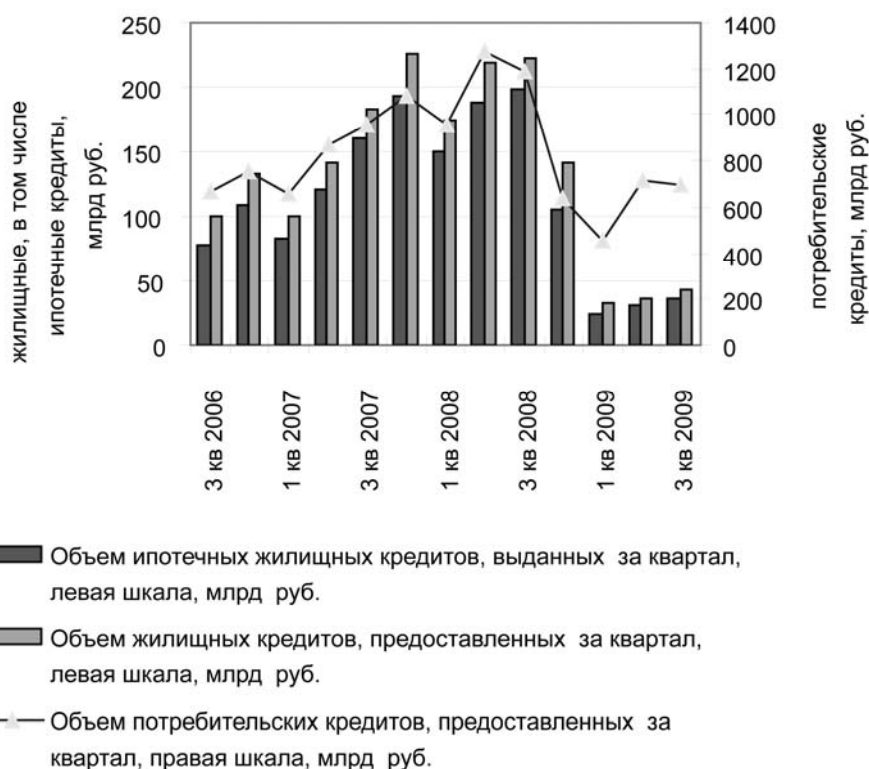
нефть и связанные с ним параметры бюджета на 2010 г. позволяют сделать вывод о том, что ранее рассчитанный прогноз динамики цен на 2010 г. не требует корректировки: будет сохраняться колебательная стабильность цен с высокой волатильностью. Ожидаются колебания рублевых цен в пределах  $\pm 5\%$  с возможным повышением к концу года не более чем на 5%, долларового эквивалента цен – в пределах от +5% до –10% в рамках годового временного интервала с возможным понижением на 5% к концу года по сравнению с декабрем 2009 г.

Можно ожидать, что для российского рынка жилья 2010 г. станет периодом завершения кризиса и вхождения в фазу стабилизации, на что указывает уже наступившая стагнация цен на вторичном рынке, где можно ожидать постепенное повышение объема продаж и начало выхода из кризиса. При этом на первичном рынке возможны понижение цен и отсрочка восстановления оборотов не ранее 2011–2012 гг.

### 5.7.3. Рынок ипотеки

С начала 2009 г. по 1 декабря 2009 г., по данным ЦБ РФ, выдано 106 864 ипотечных жилищных кредита на сумму 124 451 млн руб. при остаточной задолженности на 1 декабря 2009 г. по выданным в предшествующие годы ипотечным жилищным кредитам в 1 000 738 млн руб. Объем ипотечных жилищных кредитов, выданных за 3 квартала 2009 г., составляет всего 17,03% объема кредитов, выданных за тот же срок в 2008 г., и 25,17% соответствующего объема кредитов 2007 г. Объем выданных жилищных кредитов в целом на 1 декабря 2009 г. составил 149 977 млн руб., или 148 432 кредита. Из приведенной на *рис.27* диаграммы следует, что рост выдачи кредитов в 2008 г. продолжился. При этом темпы роста выдачи кредитов в 2007 г. и в течение первых двух кварталов 2008 г. были близки, и только в III квартале рост практически остановился. В IV квартале началось двухкратное по отношению к IV кварталу 2007 г. падение как по объему выданных кредитов, так и по их количеству. В I квартале 2009 г. объем выданных кредитов уменьшился практически в 6 раз по сравнению с I кварталом 2008 г. Во II и III кварталах 2009 г. был небольшой прирост объемов, но все на том же низком уровне. Выдача потребительских кредитов физическим лицам имеет сходную динамику, однако падение объемов выдачи проявляется уже в III квартале 2008 г.

К началу 2009 г. рост задолженности по ипотечным жилищным кредитам в рублях на фоне падения объемов выдачи кредитов в IV квартале 2008 г. останавливается на максимальном значении 828 463 млн руб., после чего имеет место незначительный спад до 800 млрд руб. (*рис. 28*). Темпы роста задолженности по ипотечным кредитам в иностранной валюте в 2007 и в 2008 гг. существенно ниже соответствующих темпов роста задолженности по кредитам в рублях. Максимальное значение задолженности по ипотечным жилищным кредитам в иностранной валюте 267 491 млн руб. приходится на начало февраля 2009 г. Задолженность по ипотечным кредитам в иностранной валюте достигает годового минимума на 1 ноября 2009 г. в 195 млрд руб.

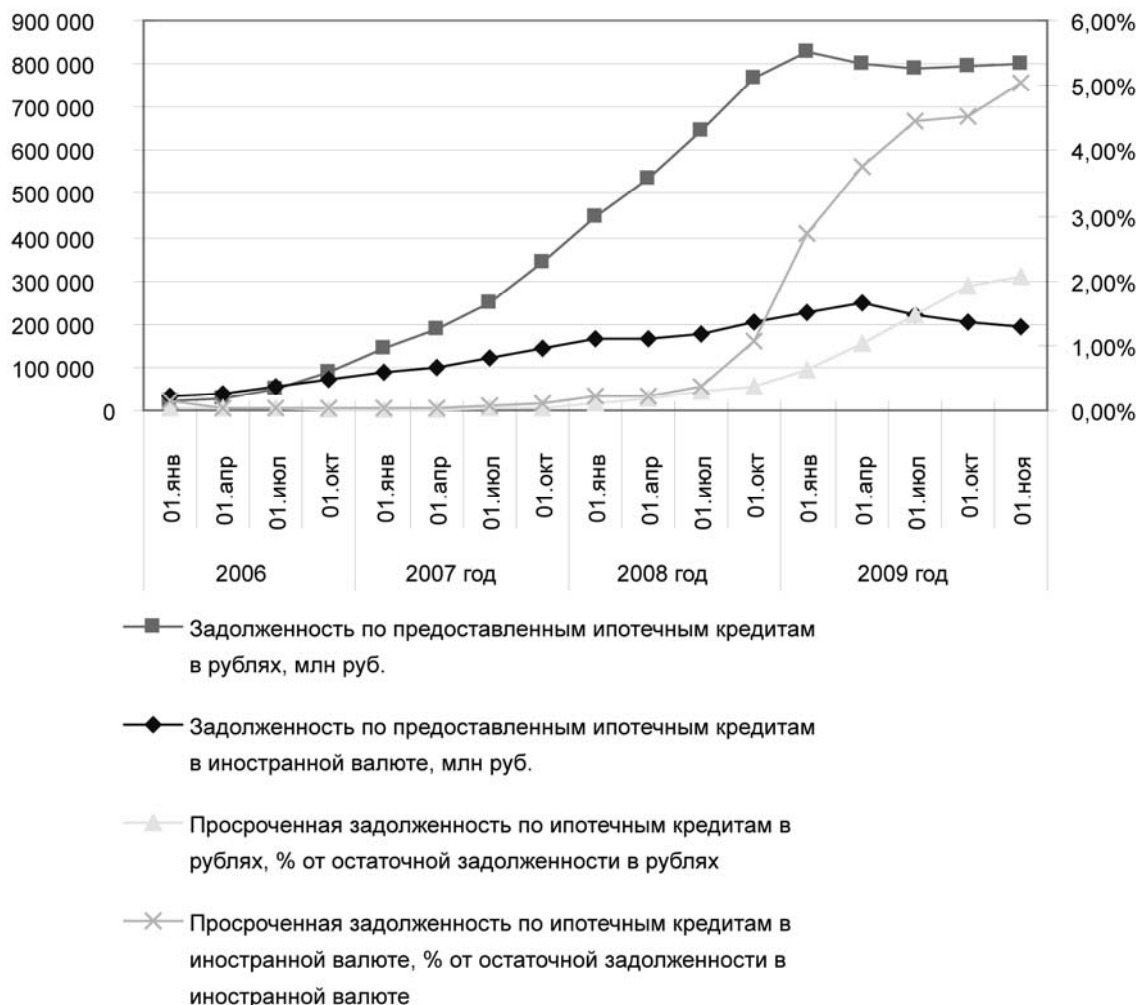


Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 27. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал

Со второй половины 2007 г. имеет место плавный прирост доли просроченной задолженности относительно остаточной задолженности по ипотечным кредитам при опережающем росте доли просроченной задолженности по кредитам в иностранной валюте относительно роста доли просроченной задолженности в рублях (рис. 28). Начиная с III квартала 2008 г. темп роста доли просроченной задолженности по ипотечным жилищным кредитам в иностранной валюте резко увеличивается, существенно превышая также увеличивающийся темп роста доли просроченной задолженности по кредитам в рублях. Доля просроченной задолженности на 1 декабря 2009 г. составила по кредитам в рублях 2,16% и по кредитам в иностранной валюте – 5,24%.

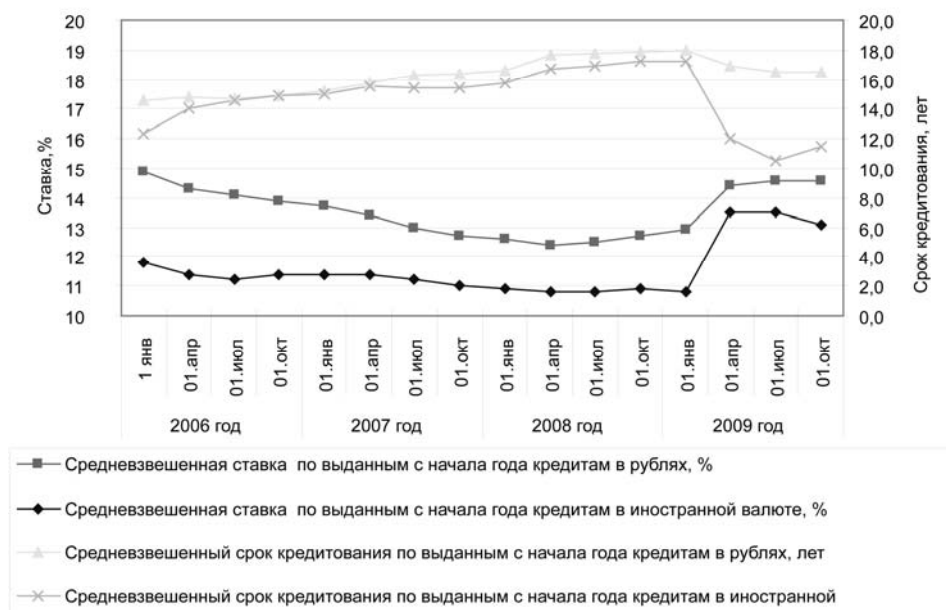
До середины 2008 г. средневзвешенные ставки кредитования по выданным с начала года ипотечным жилищным кредитам как в рублях, так и в иностранной валюте имели тенденцию к снижению. Поскольку ЦБ РФ представляет усредненные за год процентные ставки, резкое изменение показателя на переходе от 2008 к 2009 г. означает наличие изменений уже в конце 2008 г. Рис. 29 свидетельствует об обратной связи между процентной ставкой и сроком кредитования: увеличение процентной ставки соответствует сокращению срока кредитования, и наоборот. На 1 декабря 2009 г. средневзвешенная ставка кредитования по выданным с начала года ипотечным кредитам в рублях снизилась до 14,4%, а по кредитам в иностранной валюте – до 13,0%. Соответственно средневзвешенные сроки кредитования в рублях на 1 декабря 2009 г. – 16,5 года и по кредитам в иностранных валюте – 11,2 года.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 28. Динамика задолженности и доли просроченной задолженности

Кризисные явления на ипотечном рынке проявились также в дальнейшей монополизации рынка выдачи ипотечных кредитов. Из рис. 30 видно, что среди кредитных организаций, ранжированных по величине активов, доля первой пятерки самых крупных кредиторов – Сбербанк, ВТБ-24, Банк Москвы, Россельхозбанк и Газпромбанк – выросла за 2009 г. с 37,4 до 61,64%, т.е. на 24 п.п. Доли второй, третьей и четвертой групп уменьшились, и несколько подросла доля самой многочисленной пятой группы: с 5,5 до 9,7%. У всех групп выросла доля просроченной задолженности относительно остаточной задолженности группы. Если в конце 2008 г. наибольшую долю просроченной задолженности имела первая группа, то через год лидирует третья группа, доля просроченной задолженности которой выросла практически в 4 раза.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 29. Средневзвешенные ставки кредитования и сроки кредитов по выданным с начала года ипотечным жилищным кредитам в рублях и иностранной валюте

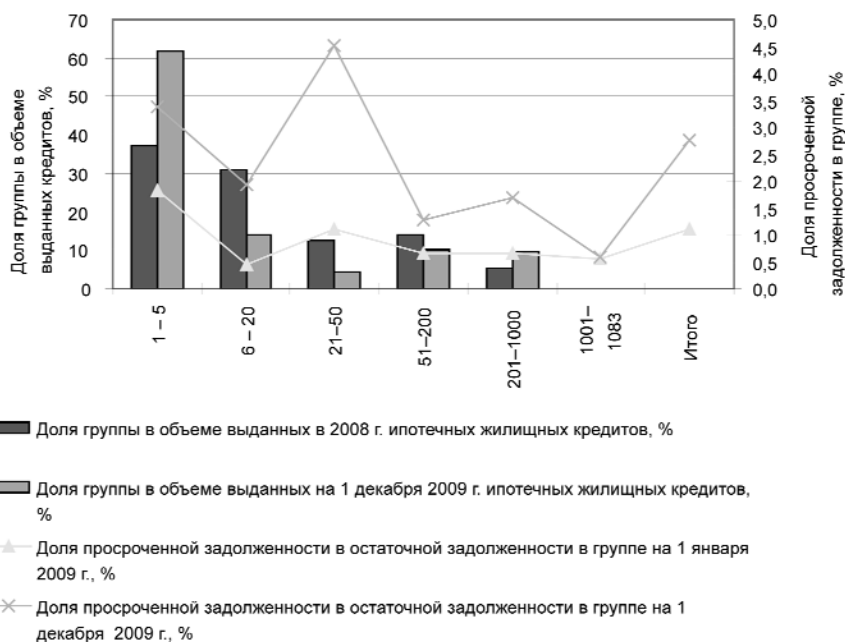


Рис. 30. Динамика объемов выданных ипотечных жилищных кредитов и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов



С 24 апреля по 28 декабря 2009 г. в связи с корректировкой границы коридора процентных ставок по операциям Банка России ЦБ РФ 10 раз снижал ставку рефинансирования, снизив ее в итоге от максимального значения в 13 до 8,75%. Одновременно были снижены процентные ставки по другим операциям Банка России. ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК) вслед за ЦБ снижало требования по процентной ставке рефинансируемых агентством ипотечных жилищных кредитов. На 1 декабря минимальная процентная ставка по стандартам АИЖК при наличии личного страхования составила 9,47%, а при отсутствии личного страхования – 10,17%. Максимальные значения – 11,43 и 12,13% соответственно. Таблица 26 демонстрирует изменения минимальных и максимальных ставок для ряда банков за одну неделю ноября. Только АИЖК и «Евротраст» снизили свои ставки вслед за снижением ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Доля кредитов в иностранной валюте в объеме выданных за квартал ипотечных жилищных кредитов продолжает сокращаться (рис. 31) от 17,33% в IV квартале 2008 г. до 5,57% в III квартале 2009 г. Параллельно снижается с 21,63% в IV квартале 2008 г. до 20,53% в III квартале 2009 г. доля задолженности по кредитам в иностранной валюте в задолженности по ипотечным жилищным кредитам. Из рис. 31 следует, что снижение доли ипотечных жилищных кредитов в иностранной валюте как в объеме выдаваемых кредитов, так и в остаточной задолженности по ним сопровождается более быстрым по сравнению с кредитами в рублях ростом просроченной задолженности. Однако по темпам роста просроченной задолженности в III квартале 2009 г. опережает просроченная задолженность по кредитам в рублях: рост в рублях – 0,47 п.п., а в валюте – 0,08 п.п.



Источник: данные ЦБ РФ.

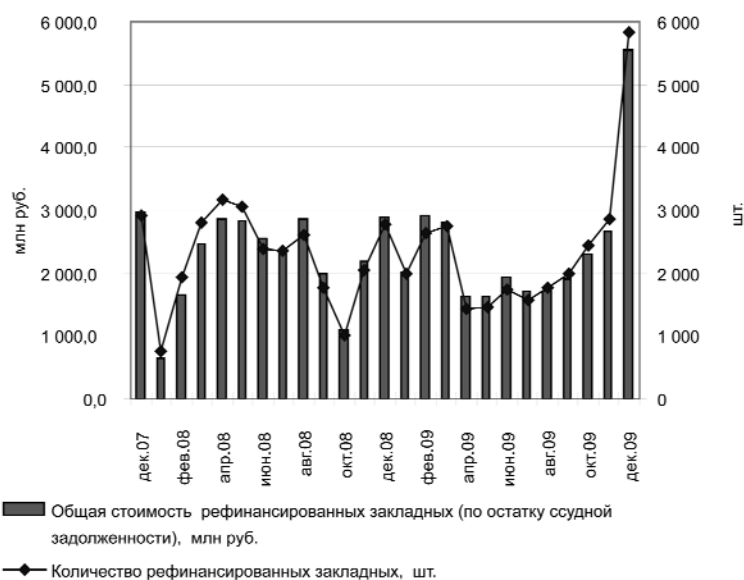
Рис. 31. Соотношение ипотечных жилищных кредитов в рублях и иностранной валюте

Таблица 26

**Минимальные и максимальные ставки по ипотечным кредитам  
и их изменение на 30 ноября 2009 г.**

№ п/п	Название кредитной организации	Минимальное значение ставки, %	Изменение за неделю, п.п.	Изменение с базового периода (06.02.2008 г.), п.п.	Максимальное значение ставки, %	Изменение за неделю, п.п.	Изменение с базового периода (06.02.2008 г.), п.п.
1	АИЖК	9,05	-0,50	-1,70	11,71	-0,50	-2,29
2	«Евротраст»	9,05	-0,50	0,00	11,71	-0,50	0,00
3	ГИБ	10,05	0,00	0,00	12,91	0,00	0,00
4	«Возрождение»	11,00	0,00	-0,50	21,50	0,00	5,75
5	БЖФ	11,99	0,00	2,24	16,75	0,00	4,00
6	Сбербанк	13,50	0,00	3,00	16,00	0,00	4,00
7	«Дельтакредит»	13,75	0,00	3,50	28,45	0,00	14,95
8	ВТБ-24	14,10	0,00	3,10	17,10	0,00	3,60
9	UniCredit Bank	15,50	0,00	0,00	18,00	0,00	0,00
10	МИА	15,50	0,00	4,50	15,50	0,00	0,50
11	РосЕвроБанк	16,00	0,00	4,50	18,00	0,00	1,50
12	Банк Москвы	16,50	0,00	5,50	18,50	0,00	5,50
13	«Уралсиб»	19,00	0,00	8,20	19,50	0,00	6,00
14	Юниаструм Банк	19,00	0,00	6,50	20,00	0,00	5,50
15	Кредит ЕвропаБанк	19,00	0,00	7,50	26,00	0,00	11,00
16	Райффайзенбанк	20,00	0,00	8,10	23,50	0,00	10,60
17	Альфа-Банк	20,60	0,00	7,40	25,30	0,00	9,30
18	Абсолют банк	25,00	0,00	15,00	30,00	0,00	14,00

Источник: расчеты и мониторинг Кредитмарт для АИЖК.



Источник: данные АИЖК.

Рис. 32. Ежемесячные объемы рефинансирования закладных ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»

Наиболее ранний выраженный спад в объемах рефинансирования закладных Агентством по ипотечному жилищному кредитованию имел место в январе-феврале 2008 г. (рис. 32). В это время финансово-экономический кризис еще никак не сказался на темпах продолжавшегося роста объемов выдаваемых ипотечных жилищных кредитов (см. рис. 30). Спад в объемах рефинансирования АИЖК был результатом превентивных мер руководства АИЖК на ожидаемые кризисные явления на ипотечном рынке. Спад в объемах рефинансирования в сентябре-октябре 2008 г. совпадает с начавшимся снижением темпа прироста объемов выдаваемых кредитов в III квартале 2008 г. Рост объемов рефинансирования кредитов после спада в апреле 2009 г. свидетельствует не о существенном росте объемов выдаваемых кредитов, а об увеличении доли АИЖК в рефинансировании кредитов по отношению к общему объему выданных ипотечных кредитов. Так, за первые 9 месяцев 2009 г. доля АИЖК составила 20%, существенно превысив уровень 2008 г. В 2008 г. доля рефинансированных Агентством ипотечных кредитов от выданных кредитов составила 4% в стоимостном выражении и около 6% – в количественном.

Еще более высока доля агентства в общем объеме рефинансированных кредитов. За 6 месяцев 2009 г., по данным ЦБ РФ, 140 организаций рефинансировали ипотечные кредиты на сумму 33,383 млрд руб. Из них с дальнейшей эмиссией ипотечных ценных бумаг было рефинансировано кредитов на сумму 4,787 млрд руб. За этот период агентством было рефинансировано ипотечных кредитов на 12,9 млрд руб., что составило около 40% общей суммы рефинансированных кредитов.

В условиях кризиса действующей программой реструктуризации воспользовались около 30 тыс. заемщиков, тем не менее в суды подано более 20 тыс. исков в связи с неплатежами по ипотечным кредитам.

ОАО «Агентство по реструктуризации ипотечных жилищных кредитов» (АРИЖК) продлило на 2010 г. действие государственной программы помощи (базовый или первый уровень поддержки) ипотечным заемщикам. Проблемные кредиты будут реструктурированы АРИЖК повторно. В частности, предполагается выкуп у кредитора заложенных квартир, по которым уже идет судебное обращение взыскания. На льготных условиях это жилье будет передаваться муниципалитетам.

Российские граждане направили 20,1 млрд руб. на погашение жилищных кредитов и строительство жилья из средств материнского капитала. Этим правом, по данным Пенсионного фонда России, с начала 2009 г. воспользовались почти 75 тыс. российских семей.

Многokратное снижение объемов вновь выдаваемых ипотечных кредитов сопровождается активными операциями с ипотечными ценными бумагами.

26 мая ФСФР зарегистрировала выпуски и проспект трех траншей облигаций с ипотечным покрытием ЗАО «Национальный ипотечный агент ВТБ 001» (SPV-компания банка ВТБ 24) на общую сумму 14,479 млрд руб., срок погашения которых – 26 февраля 2039 г. ВТБ 24 привлек около 6 млрд руб. на три месяца через РЕПО Центрального банка под залог своих рублевых ипотечных облигаций, которые регулятор недавно включил в ломбардный список и установил по ним дисконт на РЕПО свыше двух недель в 25%.

20 ноября 2009 г. Банк России зарегистрировал пятилетние облигации с ипотечным покрытием на 15 млрд руб. банка ВТБ 24.

Ипотечный агент Московского банка реконструкции и развития 17 сентября 2009 г. осуществил размещение двух выпусков ипотечных ценных бумаг в форме жилищных облигаций с ипотечным покрытием классов «А» и «Б» на общую сумму 2,2 млрд руб.

15 декабря ОАО «АИЖК» приобрело у компании специального назначения ETV Mortgage Finance 1 S.A. (Люксембург) права по ипотечным кредитам, предоставленным КБ «Европейский трастовый банк» (ЗАО), удостоверенные закладными на сумму 2 млрд руб. Закладные соответствуют требованиям стандартов агентства. Передача закладных и документов кредитных досье осуществляется в депозитариях ОАО «Газпромбанк» и ОАО «Банк «Возрождение».

Внешэкономбанк как государственная компания, управляющая средствами пенсионных накоплений (ГУК), в соответствии с недавно утвержденной правительством новой стратегией инвестирования пенсионных накоплений получил право начиная с ноября 2009 г. приобретать облигации АИЖК и облигации с ипотечным покрытием при наличии у них соответствующих рейтингов и гарантий.

Газэнергопромбанк предоставил в ноябре ООО «Хоум Кредит энд Финанс Банк» 1,8 млрд руб. под залог ипотечного портфеля.

В отсутствие спроса на розничные кредиты крупные банки готовы возобновить программы рефинансирования «чужих» кредитов на более выгодных условиях. Сбербанк России ввел в действие новый кредитный продукт – «Рефинансирование жилищных кредитов» на цели погашения (рефинансирования) кредитов на срок до 30 лет, выданных иными кредитными организациями.

ВТБ 24 снизил минимальный первоначальный взнос заемщика до 20% по всем программам ипотечного кредитования в большинстве регионов присутствия банка.

Госдума в декабре в первом чтении приняла поправки в Закон «О банках и банковской деятельности», запрещающий банкам в одностороннем порядке изменять процентные ставки по кредитам, вкладам, размеры комиссионного вознаграждения и сроки действия соответствующих договоров с клиентами – физическими лицами.

Также в первом чтении Госдума приняла поправки в ст. 810 ч. 2 Гражданского кодекса РФ, предусматривающие право граждан на досрочное погашение кредита без согласия банка.

В июне 2009 г. ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» совместно с Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства представили «Программу по стимулированию кредитования застройщиков, реализующих проекты строительства жилья экономического класса, и физических лиц, приобретающих жилые помещения в рамках данных проектов», разработанную во исполнение Протокола заседания Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики от 28 апреля 2009 г. № 12. Агентство принимает на себя обязательства по основным условиям программы при реализации пилотных проектов исходя из утвержденной суммы в размере до 1,2 млрд руб.

Предполагается, что АИЖК в соответствии с основными условиями программы будет предоставлять кредитной организации целевые займы для выдачи кредитов физическим лицам на покупку жилья (не дороже 30 тыс. руб. за 1 кв.м) в строящемся объек-

те (участие в долевом строительстве) и/или на поддержку кредитной линии по завершению строительства. Одновременно заключенный форвардный договор купли-продажи закладных гарантирует выкуп агентством выданных кредитов на приобретение жилья сразу после завершения строительства.

Стимулирование строительства жилья эконом-класса АИЖК реализует совместно с Внешэкономбанком. В рамках этого проекта ранее было одобрено предоставление Банком развития кредитной линии агентству на 40 млрд руб. на цели кредитования застройщиков, реализующих проекты строительства доступного жилья, с использованием механизма ипотечного жилищного кредитования.

## 5.8. Военная экономика и военная реформа в России

2009 г. характеризовался небывало высокими темпами реальной военной реформы. Это объясняется, во-первых, тем, что тандем высших руководителей государства (Президент, являющийся Верховным главнокомандующим ВС, и председатель правительства РФ) после войны с Грузией в августе 2008 г. фактически дал министру обороны А. Сердюкову карт-бланш не только на продолжение, но и на ускорение начатой им модернизации Министерства обороны и ВС РФ; во-вторых, личностными качествами министра обороны, его желанием проводить реальную реформу ВС РФ. Однако время для ее проведения было упущено.

### 5.8.1. Новые задачи, стоящие перед Министерством обороны и Вооруженными силами

Ежегодный Доклад о результатах 2008 г. и основных направлениях деятельности (ДРОНД) Минобороны на предстоящий период в установленные сроки не был опубликован. Тем не менее А. Сердюков в своем докладе об итогах, сославшись на секретный документ, утвержденный президентом РФ 15 сентября 2008 г., перечислил и поставленные в нем задачи<sup>1</sup>. Лишь 17 марта 2009 г. на расширенном заседании Коллегии Минобороны Д. Медведев, охарактеризовав в своем выступлении<sup>2</sup> результаты 2008 г. как «в целом неплохие», сформулировал сам, как он выразился, «ряд приоритетных задач». К сожалению, формулировки этих задач в их изложениях министром обороны и Верховным главнокомандующим не совпадают, что плохо со всех точек зрения: и армейской штабной культуры, и нормального гражданского менеджмента. Ниже задачи перечисляются в обобщенном нами виде с пометками цитат в скобках по первым буквам фамилий: (М) – Медведев, (С) – Сердюков:

1) «перевод всех соединений и воинских частей в категорию постоянной готовности» (С); «повышение боеготовности войск», в том числе «перевод всех *боевых* частей и соединений в категорию постоянной готовности» (М); заметим, что прилагательное «боевых» никак не определено; возможно, оно введено для обозначения основной составляющей ВС РФ, в которую не входит другая, «мобилизационная составляющая в виде баз хранения и ремонта вооружения и техники, а также подвижные средства ремонта» (С);

---

<sup>1</sup> Сердюков А. 5 основных стратегических задач // Российское военное обозрение. 2009. № 3. С. 10–13.

<sup>2</sup> Медведев Д. На пути к перспективному облику Вооруженных сил // Там же. С. 8–9.

2) «повышение эффективности системы управления Вооруженными силами» (С); «оптимизация структуры и численности армии» (М);

3) «оснащение ВС современными образцами вооружения и военной техники» (С); «оснащение войск новейшими видами вооружений» (М);

4) «совершенствование системы подготовки кадров, военного образования и военной науки» (С); «дальнейшее совершенствование структуры военного образования» (М);

5) «обеспечение военнослужащих достойным денежным содержанием, постоянным и служебным жильем» (С); «решение социальных проблем военнослужащих» (М);

6) «социальная адаптация офицеров, которые увольняются в запас, ... их переподготовка и текущее трудоустройство» (М) – эта задача названа только Д. Медведевым.

Добавим к этому следующие высказывания высших должностных лиц:

«Качественное выполнение этих сложных и масштабных задач будет зависеть от слаженной, каждодневной, кропотливой работы, ответственности и инициативы высшего командного состава армии и флота» (С). «Здесь необходима и высокая компетентность командиров всех уровней, и слаженность наших совместных действий, и, конечно, крайне необходима общественная поддержка проводимых в армии преобразований» (М).

Что касается детальных представлений о «новом облике» ВС РФ и Минобороны, то значительная часть характеристик «нового облика» ВС РФ и перемен в самом Минобороны – это повторение прежних, не выполненных или невыполненных замыслов и программ, обоснование которых восходит к 1992 г. Когда военно-политическим руководством РФ принималось решение о строительстве ВС РФ, вначале были разработаны, приняты Верховным Советом и опубликованы основные положения военной политики РФ<sup>1</sup>. Даже с позиций сегодняшнего дня можно сказать, что это был весьма прогрессивный концептуальный документ. В нем были определены важнейшие управленческие и контрольные функции государства в области военного строительства:

- законодательное утверждение государственных программ военного строительства и конверсии оборонной промышленности;
- утверждение одновременно с бюджетом структуры и численности ВС РФ;
- контроль законодательной власти за кадровой политикой в ВС и Минобороны РФ.

Актуальным остается и содержавшееся в заявлении Верховного Совета утверждение, что «решительный переход во внешней политике России к международному сотрудничеству и партнерству создает реальную основу существенного сокращения непомерных военных расходов как необходимого условия для успешной реализации экономических программ и снятия социальной напряженности в обществе». В конце мая 1992 г. в Военной академии Генштаба (ВАГШ) была проведена конференция, посвященная планам военного строительства<sup>2</sup>.

Объединяя предложения законодателей и военных экспертов по военному строительству, перечислим основные элементы вырисовывавшегося тогда «облика»:

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. М., 1992. См. также: Известия. 1992. 2 апреля.

<sup>2</sup> Военная мысль. Специальный выпуск. 1992. Июль.

- Сокращение численности ВС РФ. В 1992 г. она превышала 2,5 млн чел. Предел был установлен Законом «Об обороне»: 1% численности населения. Позже президент назвал 1 млн как ориентир будущей численности, а вот ее ограничение законом было отменено.
- Первоочередная необходимость решения всех социальных проблем военнослужащих (увольняемых и остающихся на военной службе) при особом внимании к возвращающимся из-за рубежа (из групп войск).
- Перевод всех регулярных войск на добровольный способ комплектования. Это положение было зафиксировано в Постановлении Правительства РФ, которое 30 ноября 1992 г. было подписано президентом Б. Ельциным. Оно до сих пор формально остается действующим документом.
- Достаточность для предотвращения мировых войн такого фактора, как стратегические ядерные силы (СЯС), «состав которых должен регулироваться на договорной основе с учетом необходимости сохранения средств, в наибольшей степени отвечающих требованиям ядерной безопасности и минимальной стоимости».
- Фактором сдерживания «от развязывания крупномасштабных конфликтов и локальных войн против России» должны стать «силы, обладающие высокоточным оружием и средствами его доставки», а фактором нейтрализации локальных военных конфликтов – силы «общего назначения в составе нескольких сухопутных и военно-морских группировок».

За исключением некоторых нюансов, названные элементы соответствуют объявленному замыслу «нового облика» ВС РФ. Не менее важно отметить и то, что большинство граждан РФ и военнослужащих в 1992 г. поддерживало доведенные до них принципы реформирования ВС РФ. Поэтому в общий перечень характеристик военной политики РФ, необходимых и сейчас тоже, следует добавить еще две – не только заявленные, но и наглядно продемонстрированные тогда:

- Официальная открытость военной политики и подконтрольность парламенту и обществу порядка и условий прохождения службы в армии, прав и свобод военнослужащих.
- Открытость планов военного строительства, а также подробного военного бюджета и фактических расходов в достаточном для парламентского и общественного контроля объеме: полностью – по всем аспектам социально-экономического обеспечения военнослужащих; как минимум, в объеме стандарта ООН о военных расходах – по другим аспектам, статьям и видам расходов.

Значительная часть перечисленных характеристик и параметров означала в 1992 г. создание действительно новой системы обеспечения обороноспособности страны, нового Министерства обороны, новых ВС, а достигается это только сейчас, и только отчасти.

Таким образом, новый этап военных преобразований во многом опирается на результаты, которые ранее были подготовлены, теоретически обоснованы научными коллективами и военными специалистами.

Кроме того, проводимые преобразования подтверждаются опытом строительства лучших зарубежных армий в цивилизованных государствах.

И наконец, новый этап реформ в ВС РФ и Минобороны подкреплен практикой получения положительных результатов в тех структурах военной организации РФ, где исполнители хотели их достичь. Прежде всего успехи достигнуты Погранслужбой РФ, решающей возложенные на нее задачи за счет не увеличения количества личного состава и принуждения его к службе, а использования новейших технологий профессионалами.

Ниже приведены результаты анализа хода реформирования ВС РФ.

#### 5.8.2. Повышение боеготовности войск

Организационные мероприятия по приданию «нового облика» соединениям и воинским частям коснулись главным образом Сухопутных войск. К 1 июня на новую структуру переведено около 50 соединений, которые не меняли место дислокации, к 1 декабря – остальные свыше 30 соединений. Значительные преобразования произошли также и в ВВС. Существенно меньшие – в других видах ВС и родах войск.

В каждом из 6 военных округов сформированы структурные элементы оперативно-стратегических командований, способных руководить операциями практически всех сил, кроме стратегических, включая так называемые другие войска, дислоцирующиеся на территории округа.

Также ВС РФ приняли участие в создании Коллективных сил быстрого реагирования (КСБР), которые будут при необходимости действовать в интересах государств – членов ОДКБ. В их состав от РФ вошли одна воздушно-десантная дивизия и отдельная воздушно-десантная бригада.

Спланированы и проведены не только занятия по индивидуальной подготовке и в составе подразделений, но и ряд крупных учений, в частности, на территории Китая, Казахстана и оперативно-стратегическое учение «Запад-2009», завершившееся на территории Белоруссии.

Таким образом, задача создания воинских частей *постоянной готовности* решается. Однако проблема придания им качеств *постоянно высокой боеготовности* остается не решенной, поскольку армия все еще на 65% комплектуется сейчас и будет комплектоваться до 2020 г. военнотружущими, призываемыми на 1 год. Срочники, отслужив год, демобилизуются, на их место приходят вновь призванные, и достигнутое «слаживание» частей и соединений пропадает.

К концу ноября появилась информация о результатах комплексной проверки воинских частей и соединений ВС РФ, в том числе перешедших к «новому облику», за прошедший учебный год, который, как обычно, завершился 30 октября. Как уже стало «нормой», эта информация появилась сначала в СМИ<sup>1</sup> и только потом – в более официальном виде<sup>2</sup> (см. табл. 27).

---

<sup>1</sup> Саргин А., Тельманов Д. Армия троечников // Газета. 2009. 10 ноября.

<sup>2</sup> Тезисы выступления начальника Главного управления боевой подготовки и службы войск ВС РФ перед представителями российских СМИ. См. на: <http://www.mil.ru/847/852/1154/15977/37805/69116/69115/index.shtml>.



Оценка боеспособности войск, достигнутой к концу 2009 г.

Оценка	Количество соединений	Комментарии
Отлично	4 оперативные единицы	Все 4 – корабли ВМФ (надводные корабли (НК) и атомные подводные лодки (АПЛ)), приравненные к бригаде или дивизии
Хорошо	26 дивизий видов и родов войск (ВВС, ВМФ, РВСН, ВДВ)	Около 50% соединений и объединений ВС РФ; 46% общего числа оставшихся в ВС РФ полков и авиабаз; 55% НК 1-го ранга и АПЛ; 33% бригад «нового облика»
Удовлетворительно	23 дивизии 105 бригад «нового облика»	47% общего их числа 60% бригад «нового облика»
Плохо	97 отдельных полков 4 бригады	> 50% Из состава СибВО и СКВО

Таким образом, в целом в ВС РФ из почти 260 соединений и им приравненных оперативных единиц, которые условно можно назвать **боевыми**, боеспособность более половины лишь удовлетворительная. Кроме того, поскольку до конца этого года из ВС РФ будет демобилизована почти половина тех, кто отслужил свой срок по призыву, а придут новобранцы, после Нового года удовлетворительную оценку многие воинские части и соединения не получат. Их постоянная готовность, возможно, и будет близкой к 100%, а боеготовность – крайне низкой. И такой волнообразный процесс колебаний боеспособности половины наших оперативных соединений будет наблюдаться до 2020 г.

Исключительно важным с военно-экономической точки зрения стало то, что финансирование этих мероприятий было спланировано и осуществлено, как заявил А. Сердюков в цитируемой выше его статье, «за счет средств, выделяемых на текущее содержание армии и флота, а также за счет привлечения средств от реализации военного имущества». К сожалению, суммы не называются. Но в любом случае такое решение организационных проблем должно приветствоваться.

Однако создание КСБР таким образом, что их оснащение «современным вооружением и военной техникой, специально разработанной формой одежды и экипировкой» осуществлено главным образом за счет России, вызывает вопросы о целесообразности таких расходов, поскольку эти силы будут решать задачи обеспечения военной безопасности не только России, но и всех государств – членов ОДКБ.

Одновременно с формированием частей постоянной готовности решался и самый сложный вопрос об организации тылового обеспечения войск в их «новом облике»<sup>1</sup>. В-первых, осуществлено разделение функций: за военной частью Межведомственной (унифицированной) системы тылового обеспечения (МУСТО) остаются функции прогнозирования и планирования потребностей Минобороны в определенных видах работ, продукции и услуг. А все функции управления тыловым бизнесом передаются в ОАО «Оборонсервис», состоящее из 9 субхолдингов, объединивших в своем составе 56 ФГУПов и 19 ранее образованных ОАО. А в МУСТО каждая воинская часть (не только ВС РФ, но и других войск, воинских формирований и органов) прикрепляется на обеспечение к ближайшему межведомственному тыловому органу.

<sup>1</sup> Наша конечная цель – обеспечение военнослужащего (интервью начальника Тыла ВС РФ) // Российское военное обозрение. 2009. № 3. С. 21–23.

Сложнейшая работа проводится также по организации тылового обеспечения новых военных баз, создаваемых за пределами РФ, и воинских частей в районах Крайнего Севера, отдаленных гарнизонах Сибири и Дальнего Востока. Это связано с пересмотром жизненно важных интересов России и изменениями геополитической ситуации.

Необходимо отметить концентрацию внимания военачальников на развитии средств и способов ведения так называемых «информационных войн». О том, что инфосфера, или киберпространство, становится «полем» невидимых сражений, что наши ВС отстают в развитии соответствующих сил и средств от ведущих военных держав и что надо в числе других создавать «систему средств информационного противоборства – для противодействия противнику в информационной войне», военные специалисты говорили давно, например<sup>1</sup>, возводя их в число важнейших задач как мирного, так и военного времени. Теперь же наконец-то, судя по отрывочной информации, Минобороны и ВС РФ уже готовятся к организационному решению этих вопросов.

### 5.8.3. Оптимизация структуры, численности армии и повышение эффективности управления войсками

Осуществлено совершенствование организационно-штатной структуры ВС РФ и переход от четырехзвенной (военный округ – армия – дивизия – полк) к трехзвенной системе управления (военный округ, выполняющий в военное время функции оперативно-стратегического командования, – армия, осуществляющая оперативное командование, – бригада). Цель – повысить мобильность и оперативность войск.

У общественности это преобразование не вызвало особого интереса, а в армии это затронуло интересы главным образом верхних этажей войсковой иерархии.

Гораздо больший общественный интерес вызвали другие преобразования: военного образования и науки, военно-медицинской службы. Особую тревогу вызывают замыслы в области военно-кадровой политики, в области добровольного комплектования должностей РМКС. Приток молодых людей в призывной контингент сократился вдвое. В ближайшее время комплектование миллионного состава ВС РФ, а также и других войск станет невозможным. Количество юношей, вступающих в 18-летний возраст, сравняется с количеством мест для продолжения образования в вузах России.

Возникнет потребность призыва большинства выпускников вузов, что негативно скажется на экономике страны. Но самое главное негативное последствие – это снижение боеспособности войск. В Концепции, подписанной В. Путиным 15 июня 2008 г., было сказано: «В ближайшее время планируется поступление в ВС РФ военной техники нового поколения, которая, отличаясь повышенной эффективностью, будет одновременно и значительно сложнее эксплуатируемой в настоящее время, а значит, квалификация (профессиональная подготовка) эксплуатирующего эту технику личного состава должна быть повышена, что потребует дополнительных временных затрат на его обучение; переход к военной службе по призыву сроком на 1 год означает, что личный состав после обучения в школах младших специалистов и приобретения необходимых практических навыков эксплуатации военной техники нового поколения в воин-

---

<sup>1</sup> Николаев Ю., Пчеляной В., Цымбал В. Система вооружения ВС РФ – какой ей быть? // Вооружение, политика, конверсия. 1997. № 2. С. 27–32.

ских частях будет увольняться в связи с истечением установленных законодательством сроков службы по призыву, т.е. постоянно будет осуществляться обучение личного состава, а полностью обученных младших специалистов не будет». Следовательно, говорится далее в этом документе, «переход к комплектованию по контракту является единственным реальным выходом из сложившейся ситуации». Но 18 августа 2008 г. в суматохе поспешных действий после 5-дневной войны была утверждена новая ФЦП, сохраняющая смешанное комплектование воинских частей постоянной готовности.

Растет призыв на военную службу граждан, получивших высшее образование. Весной 2008 г. было призвано 28,6 тыс. чел., весной этого года – 37,9. Сейчас их призывают на 1 год, но понуждают подписать контракт о более продолжительной службе.

Проблемным стало и здоровье лиц призывного возраста. Весной этого года, как свидетельствует начальник ГОМУ<sup>1</sup>, 33% этого контингента получили освобождение от военной службы, а «из ставших в боевой строй более 30% имеют различные ограничения по здоровью».

#### 5.8.4. Оснащение ВС вооружением и военной техникой

К сожалению, при проведении всего комплекса преобразований пока не найден ответ на главный вопрос – согласования военно-технической и военно-кадровой политик. Чему отдать приоритет: прежде всего отладить серийный выпуск новейшего оружия XXI века и вручить его военнослужащим, либо с опережением набрать и подготовить умелые кадры заинтересованных в своем деле военнослужащих для всех этажей войсковой иерархии, а затем в их распоряжение безбоязненно передать новейшую военную технику?

Без точного ответа на этот вопрос требование президента «оснастить армию принципиально новыми высокотехнологичными образцами вооружений» выглядит неубедительным, поскольку военнослужащие должны быть способны овладеть этими образцами.

После августовской войны с Грузией необходимость изменения прежних воззрений стала очевидной. Возникла необходимость формировать государственный оборонный заказ (ГОЗ) на 2009–2011 гг. не только на базе Государственной программы вооружения (ГПВ) на 2007–2015 гг., но и «с учетом мероприятий, направленных на переоснащение сил общего назначения»<sup>2</sup>, т.е. корректировать ГПВ.

Увеличиваются расходы на закупки вооружений, но без соответствующего количественного роста поставок нового, наиболее актуального вооружения в войска. Заказы опять ориентируются на ресурсоемкие образцы, дающие единичные боевые средства.

Поступившее в Сухопутные войска (более 3 тыс. единиц) вооружение – это ракетные комплексы «Искандер» и такие традиционные, как зенитно-ракетные «Бук-М2» и «Тор-М1», противотанковые «Корнет», «Хризантема», самоходные орудия «Хоста», «Мста-С», танки Т-90А. Проблемы оснащения бойцов средствами позиционирования, связи, опознавания остаются нерешенными.

---

<sup>1</sup> О предварительных итогах весеннего призыва 2009 г. // Российское военное обозрение. 2009. № 7. С.10–12.

<sup>2</sup> Поповкин В. Новым Вооруженным силам – новое оружие // Российское военное обозрение. 2009. № 3. С. 19.

Сохранятся ли изъяны недавно утвержденной государственной программы вооружения, равно как и изъяны методологии, использованной при ее обосновании? Вопрос не праздный, особенно после того, как пятидневная война с Грузией показала, что ГПВ надо корректировать.

Одновременно следует менять и систему управления оборонно-промышленным комплексом. Д. Медведев недавно отметил: «За последние годы в модернизацию и развитие ОПК вкладывались большие средства... Результаты же пока, на мой взгляд, невысокие. К сожалению, продолжается политика латания дыр, цели опережающего технологического перевооружения отрасли не достигнуты, об этом нужно сказать прямо. Все это сказывается на качестве техники, поставляемой в наши Вооруженные силы и на экспорт»<sup>1</sup>. Оправдались опасения, что неправильное управление ОПК с сохранением монополистов и потерей контроля над планами их собственного технологического развития чревато негативными последствиями. Президент сказал, что для устранения отмеченного им изъяна нужна новая ФЦП, а значит, и новые засекреченные расходы бюджета на поддержку заранее отобранных предприятий ОПК, что может оказаться и новой пустой тратой средств, поскольку важнее другое: разработка «законов, норм, правил, благодаря которым в рамках жесткой, но честной конкурентной борьбы в числе предприятий, выполняющих оборонный заказ, всегда будут действительно лучшие разработчики и производители ВВТ». К сожалению, в выступлении президента РФ на цитировавшемся нами совещании это прозвучало лишь как пожелание.

#### 5.8.5. Совершенствование системы военного образования и науки

Совершенствование военного образования в планах перехода к «новому облику» касалось только традиционного понимания кадров, т.е. подготовки офицерского состава. Несмотря на наличие былых успехов отечественного военного образования и даже международного признания (до сих пор в военных вузах РФ обучаются специалисты более 50 государств), ситуация требовала коренных перемен. При необходимом для новых ВС РФ ежегодном наборе около 8 тыс. курсантов (слушателей) содержать 64 вуза было совершенно нерационально. Такая же ситуация сложилась с военными научно-исследовательскими организациями (НИО). Сохранившиеся с советских времен, они требовали расходов при минимальной отдаче. Каждый десятый офицер ВС РФ проходил службу в системе вузов и НИО, причем секретность мешала их тесному взаимодействию, разделяя их по разные стороны барьера существующего/перспективного вооружения.

Исключительно важным делом будет интеграция военных вузов с научно-исследовательскими учреждениями. С точки зрения общих тенденций инновационного развития это представляется полезным.

Вызывает озабоченность другое обстоятельство: количество учебных воинских частей для подготовки солдат и матросов, призванных на военную службу, не возрастет, а значит, окажется невыполненным высказанное бывшим президентом Путиным в одном из его посланий заверение о том, что после перехода на одногодичную службу по

---

<sup>1</sup> Стенограмма совещания по развитию оборонно-промышленного комплекса. Реутов, 26 октября 2009 г. См. на: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5825>.

призыву первые полгода солдаты будут учиться военному делу, а вторые – служить в регулярных войсках. Появилась угроза попадания неподготовленных солдат в воинские части постоянной готовности и направления их, если придется, в зону военных действий. Возникает вопрос: заменит ли допризывная подготовка учебные воинские части?

#### 5.8.6. Решение социальных проблем военнослужащих

Самое важное для военнослужащих направление реформ получило название «Улучшение социального самочувствия военнослужащих». В отличие от других направлений, мероприятия по этому направлению были обнародованы в достаточно подробном документе «Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 года». Документ утвержден на коллегии Минобороны РФ 23 марта 2008 г., т.е. на ведомственном, а не на федеральном уровне. По утверждению начальника Генштаба Н. Макарова, для реализации «Стратегии» выделение дополнительных средств Министерству обороны РФ не потребуется.

«Стратегия» охватывает сферу жизнеобеспечения военнослужащих, лиц гражданского персонала, граждан, уволенных со службы в ВС, и членов их семей. По замыслу создателей документа, для реализации генеральной цели – «удовлетворения социальных потребностей» – необходимо выполнить семь задач, важнейшими из которых, как показывают публикации в СМИ, являются повышение денежного довольствия и решение жилищного вопроса.

В конце 2008 г. в СМИ было разрекламировано обещание руководства Минобороны РФ, что в будущем размеры денежного довольствия военнослужащих будут значительно увеличены. Однако на деле оказалось, что большие оклады предусмотрены пока не для всех. Согласно Приказу министра обороны РФ от 2 августа 2008 г. № 400 «О награждении деньгами офицеров Вооруженных Сил Российской Федерации» с 1 января 2009 г. по 31 декабря 2009 г. 34 тысячи лучших офицеров Вооруженных сил получают ежемесячные премии. Размер премии составляет от 35 тыс. до 150 тыс. руб. в зависимости от рода войск, воинского звания и занимаемой должности. На 2010 г. количество награждаемых офицеров планируется увеличить. Для выплат премий в федеральном бюджете создан специальный поощрительный фонд в 100 млрд руб. Премии будут выплачиваться в 2009–2011 гг.

Признание офицера лучшим по результатам работы за 2008 г. и награждение его «министерской премией» на 2009 г. не спасает его от увольнения по организационно-штатным мероприятиям (проще говоря, по сокращению штатов), проводимым в 2009 г. в Вооруженных силах в связи с военной реформой. Поощрительные выплаты для рядового и младшего командного состава не предусмотрены, поэтому в 2009 г. на рынке труда военная служба на указанных должностях не стала привлекательнее.

В течение всего 2009 г. в СМИ высказывались обоснованные сомнения в справедливости способа распределения «министерских премий». В конце 2009 г. появились сообщения о том, что, очевидно, прислушавшись к мнению военнослужащих, в приказ собираются внести изменения, а именно: начиная с 2010 г. премии будут выплачиваться не отдельным военнослужащим, а всему воинскому формированию (экипажу и т.п.), признанному лучшим по результатам работы за 2009 г.

В «Стратегии» предусмотрены три этапа реализации поставленных задач. Первый этап – 2008–2012 гг. На указанный период задача по денежному довольствию звучит следующим образом: «повышение денежного довольствия военнослужащих до уровня 95% по сравнению со средней заработной платой работников отраслей экономики страны». А к 2020 г. – к окончанию действия «Стратегии» – предполагается увеличить размер денежного довольствия до 1,25 от средней заработной платы по стране, что позволит повысить уровень привлекательности военной службы на рынке труда. Для выполнения поставленных задач, как указано в «Отчете о реализации «Стратегии социального развития ВС РФ в 2008 году», Министерство обороны разработало и утвердило «Стратегический план совершенствования денежного довольствия до 2020 года» и уже подготовлен проект закона о реформировании денежного довольствия военнослужащих. Однако внедрение новой системы исчисления денежного довольствия запаздывает.

Новая система денежного довольствия коснется всех военнослужащих Вооруженных сил, а также военных пенсионеров. Концепцию законопроекта по вопросу реформирования денежного довольствия должны были представить в правительство РФ до 1 октября 2009 г. Однако она так и не была представлена.

В апреле 2009 г. председатель правительства РФ В. Путин, выступая в Госдуме с «Отчетом о деятельности правительства за 2008 г.», обещал, что «к 2012 г. на новую систему денежного довольствия должны быть переведены все военнослужащие Вооруженных сил» и что по новой системе взводный будет получать около 50 тыс. руб. Президент РФ Д. Медведев в Послании Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. подтверждает: «До 2012 г. нам следует принять и специальный закон о денежном довольствии военнослужащих». 15 ноября 2009 г. Д. Медведев дал следующее поручение по реализации Послания президента Федеральному Собранию: до 1 марта 2011 г. «внести в Государственную Думу проект федерального закона о денежном довольствии военнослужащих»<sup>1</sup>. Министр обороны А. Сердюков на коллегии Минобороны сказал, что значительное повышение ДД будет *только* с 2013 г., «когда будет сформирован новый офицерский и сержантский корпус».

С 1 августа 2009 г. оклады по воинской должности и оклады по воинскому званию всех военнослужащих увеличены на 8,5%. Структура денежного довольствия не изменилась, следовательно, доля окладов денежного содержания в денежном довольствии осталась прежней, а именно – менее 40% (так как 40% планируется достичь только к 2012 г.)<sup>2</sup>. Как следствие, положительное влияние указанного повышения окладов снижается, и сохраняется главный недостаток: денежное довольствие рядового и младшего командного состава остается низким и неконкурентоспособным на рынке труда.

Между тем вопрос о новой структуре денежного довольствия является важнейшим для формирования добровольной армии, формируемой по контракту. Судя по тому, что его все откладывают, контрактная армия в России, как и полная реализация «Стратегии социального развития», появится не ранее 2020 г.

---

<sup>1</sup> <http://www.president.kremlin.ru/news/6001>

<sup>2</sup> <http://www.mil.ru/849/11876/37870/index.shtml>

Положение дел с жильем для военнослужащих оставляет желать много лучшего. В Послании Федеральному Собранию президент Д. Медведев сказал: «Поставленная задача по обеспечению постоянным жильем в 2010-м, а служебным – в 2012 г. должна быть неукоснительно выполнена». По расчетам Минобороны РФ, необходимо 90 тыс. квартир. Распределили так: 45 тыс. – в 2009 г. и 45 тыс. – в 2010 г. Однако реально, по данным начальника Управления расквартирования и обустройства Минобороны В. Филиппова, по состоянию на ноябрь 2009 г. получено и заселяется только около 25 тыс. квартир. Таким образом, планы по обеспечению жильем на 2009 г. сорваны. Однако дело не только в этом. Очевидно, что 90 тыс. квартир не решат вопроса с обеспечением постоянным жильем, поскольку ежегодно значительная часть военнослужащих уходит в отставку и их тоже надо обеспечивать жильем.

#### 5.8.7. Социальная адаптация увольняемых военнослужащих

Эта проблема, к сожалению, рассматривается как временная, которая должна решаться в период перехода к «новому облику». Об этом свидетельствует и наименование ведомственной программы Минобороны «Реализация социальных гарантий военнослужащих, увольняемых с военной службы на период с 2009 по 2011 г.», утвержденной министром обороны РФ 14 февраля 2009 г.

На самом деле социальная адаптация лиц, отслуживших в ВС, должна войти в перечень регулярно осуществляемых мероприятий, поскольку переход граждан России из гражданской сферы деятельности в военную и обратно – нормальный процесс, который всегда происходил и будет происходить, причем в некоторых случаях может быть и неоднократным. Значит, проблема адаптации должна получить свое и правовое, и финансово-экономическое решение в законе.

В настоящее время на решение этой проблемы ориентированы следующие силы: 57 военных вузов, готовых к профессиональной переподготовке офицеров по 144 гражданским специальностям с выдачей государственных дипломов; некоторое количество гражданских образовательных учреждений, использующих дистанционные формы обучения; благотворительные организации. Роль международной помощи в этом вопросе (в отличие от программ переподготовки, реализованных в 90-е годы) стала незначительной.

Что касается проблем трудоустройства, то их решение перенесено на региональный уровень. Некоторые из отставников получили возможность продолжить свою деятельность в родном ведомстве в качестве гражданских служащих. В Минобороны появились штатные категории, которые могут заниматься как военнослужащими, так и гражданскими служащими.

#### 5.8.8. Совершенствование системы планирования, программирования, исполнения и контроля за исполнением работ

Даже пятидневная война с Грузией потребовала корректировки ГПВ-2007–2015 в части сил общего назначения. Неудачи с пуском «Булавы» требуют того же по стратегическим силам. Перечень можно продолжить. Реальность не подтверждает дееспособности ни действующего порядка разработки ГПВ с пятилетним циклом, ни соответствующей методологии. Тем не менее работа над новой ГПВ-2011–2020, заданной

решением ВПК при правительстве РФ 20 декабря 2007 г., начата в прежней методологии. При этом планируется достичь следующих уровней «соотношения расходов на содержание и оснащение» ВС РФ: к 2011 г. – 50 : 50, к исходу 2015 г. – 30 : 70<sup>1</sup>. Это возврат к советским временам. Международный опыт цивилизованных государств свидетельствует о рациональности совсем иных пропорций. Так, Европейское оборонное агентство рекомендует странам Евросоюза не снижать долю расходов на оснащение в военных бюджетах ниже 20%<sup>2</sup>, а никак не 50% и тем более 70%.

Одновременно должен решаться ряд вопросов, формально выходящих за сферу ответственности нынешнего Минобороны и ВС РФ. Предстоит изменить систему управления военно-технической политикой, систему заказов и, главное, систему финансово-экономического контроля за этими процессами, пресечения коррупционных явлений в военной экономике. До сих пор в сфере военной экономики было очень много примеров растущей коррупции. И в сфере военной службы велико количество правонарушений, связанных с соблюдением прав военнослужащего.

Сторонники перераспределения расходования бюджетных средств в пользу развития вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) называют расходы на содержание ВС РФ «расходами на проедание», как будто эти средства идут не на поддержание боеспособности наших воинов. Однако значительная часть средств, идущих на НИОКР и поставки вооружений, уходит на оплату труда работников ОПК, т.е. «проедается» ими и их семьями. Еще большая часть идет на оплату управленческого труда чиновников и, что самое главное, на «откаты», «бонусы» и другие противоправные виды «проедания». Сюда уходит значительная часть средств, именуемых расходами «на развитие». На деле в предшествующие годы расходы на военную авиационную технику и вооружение росли, но только 3 новых самолета поступили в ВВС. Лишь в 2009 г. наступил перелом, но и его многие специалисты объясняют не столько вниманием к нуждам армии, сколько отказом Алжира закупать ранее намеченные самолеты МиГ-29.

В дискуссиях о пропорциях «проедания» и «развития» скрывается не желание коррупционеров платить военнослужащим (заметим: выходцам из наименее обеспеченных семей) достойную плату за нелегкий и опасный солдатский труд, поскольку эти расходы являются «безоткатными». Гораздо проще «урвать» от крупного заказа, тем более что процедура его оформления, как правило, закрыта. Также содействует коррупции закрытость оборонно-промышленного комплекса (ОПК) от остальной народнохозяйственной экономики.

Нуждается в пересмотре и методология работ. Необходимо переходить на российский аналог известной американской системы планирования, программирования, разработки и исполнения бюджета (ППРИБ) как основной инструмент государственного управления. При этом необходимо выявить причины, которые затянули нынешнюю реформу до предела и потому сделали ее труднореализуемой.

---

<sup>1</sup> Поповкин В. Новым Вооруженным силам – новое оружие // Российское военное обозрение. 2009. № 3. С. 20.

<sup>2</sup> Коробов И. Военно-промышленная интеграция стран Европейского союза // Зарубежное военное обозрение. 2010. № 1. С. 27.



### 5.8.9. Военно-бюджетная политика и проблема открытости

В условиях финансово-экономического кризиса гибкость годового финансового плана страны достигла беспрецедентного уровня: если в 2008 г., первый кризисный год, федеральный бюджет меняли после принятия всего четыре раза, то в 2009 г. – семь раз, фактически каждые полтора месяца. С момента утверждения президентом РФ первой<sup>1</sup> версии федерального бюджета к моменту утверждения восьмой<sup>2</sup> ассигнования по разделу 02 «Национальная оборона» впервые за многие годы сократились – с 1 трлн 336 млрд до 1 трлн 193 млрд руб., или на 10,7%, при росте расходов федерального бюджета в целом за тот же период на 9,1%. По сравнению с предыдущим, 2008 г. прирост ассигнований по этому разделу в реальном выражении<sup>3</sup> составил в итоге 12,6% при одновременном увеличении его доли в ВВП на 0,56 п.п. – до 3,06%.

Уровень секретности расходов федерального бюджета в 2009 г. незначительно сократился (табл. 28) в результате как непосредственного сокращения секретных ассигнований на 96 млрд 344 млн руб. при апрельской коррекции бюджета, так и роста расходов бюджета в целом в связи с антикризисными мерами правительства. Однако прозрачность самого бюджета от этого ничуть не улучшилась. Секретные ассигнования остаются в таких подразделах расходов, как 0701 «Дошкольное образование», 0801 «Культура» и 0908 «Физкультура и спорт», где их присутствие невозможно рационально объяснить. Продолжает расти доля секретных расходов по разделу 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» (прирост 62%) и «Национальная экономика» (прирост 92%), по-прежнему в российском федеральном бюджете остается всего лишь один раздел, не охваченный лихорадкой засекречивания, – «Охрана окружающей среды».

Таблица 28

#### Доля секретных ассигнований в расходах федеральных бюджетов 2003–2009 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8
Расходы федерального бюджета в целом	9,73	9,83	11,33	11,80	10,33	11,92	10,01
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	н/п <sup>4</sup>	н/п	3,67	6,28	5,52	8,66	5,05
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	31,88	18,04	–	0,01	< 0,01	3,66	–
0109 Государственный материальный резерв	97,73	93,33	82,86	89,23	92,18	90,17	85,01
0110 Фундаментальные исследования	–	–	2,13	1,22	1,12	0,97	0,78
0114 Другие общегосударственные вопросы	н/п	н/п	0,05	0,72	0,28	4,42	1,56
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	37,22	38,40	42,06	42,77	45,33	46,14	48,09

<sup>1</sup> Федеральный закон № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», принят Госдумой 31 октября 2008 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон № 309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», принят Госдумой 20 ноября 2009 г.

<sup>3</sup> С использованием индекса-дефлятора ВВП (первая оценка Росстата для 2009 г. – 102,7%). В условиях экономического спада это превратило ранее консервативную оценку в оптимистичную, так как среднегодовые значения индексов цен как потребительских, так и производителей промышленных товаров остались двузначными.

<sup>4</sup> Неприменимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

*Продолжение таблицы 27*

1	2	3	4	5	6	7	8
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	35,39	36,11	33,07	35,59	37,11	39,04	40,21
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	–	–	100,0	100,0	100,0	–	–
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100,0	41,05	45,22	46,90	50,65	100,0	100,0
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	н/п	н/п	98,37	93,94	93,69	93,20	92,85
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	н/п	н/п	2,49	8,79	24,38	29,21	34,64
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	23,33	20,79	28,52	31,64	31,07	31,84	30,82
0302 Органы внутренних дел	3,40	3,01	4,76	6,31	5,16	4,97	3,70
0303 Внутренние войска	13,21	11,10	11,76	10,31	9,80	10,25	8,19
0306 Органы безопасности	100,00	98,91	97,80	95,49	97,31	99,05	99,61
0307 Органы Пограничной службы	19,73	22,88	100,00	98,97	97,62	100,00	99,47
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	43,69	41,74	59,02	62,39	50,65	51,39	51,00
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	73,95	66,41	64,43	75,49	79,35
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	н/п	н/п	8,26	50,71	39,95	56,32	68,37
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	н/п	н/п	0,05	0,02	0,44	0,64	0,55
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	н/п	н/п	–	–	5,23	5,84	4,49
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	н/п	н/п	0,12	0,06	< 0,01	0,31	0,72
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	н/п	н/п	–	3,42	0,85	6,96	10,09
0501 Жилищное хозяйство	н/п	н/п	–	4,22	5,69	15,97	12,91
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	–	–	2,76	2,69	2,39	2,55	3,06
0701 Дошкольное образование	–	–	2,03	2,17	2,44	2,48	2,45
0702 Общее образование	–	–	1,51	1,91	2,14	2,00	2,75
0704 Среднее профессиональное образование	–	–	1,06	1,03	1,02	0,86	0,99
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	–	–	16,85	15,78	17,22	1,80	2,54
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	–	–	3,15	2,93	2,53	3,08	3,64
0709 Другие вопросы в области образования	–	–	0,30	0,33	0,28	0,29	0,48
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	0,17	0,17	0,21	0,17	0,18
0801 Культура	–	–	0,14	0,10	0,16	0,10	0,14
0804 Периодическая печать и издательства	–	–	13,46	7,45	2,57	2,62	3,14
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации	–	–	0,02	0,15	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	4,30	3,99	2,57	4,14	3,54

**Раздел 5**  
Институциональные проблемы

Продолжение таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7	8
0901 Стационарная медицинская помощь	–	–	5,61	4,66	2,94	3,24	2,77
0902 Амбулаторная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	13,94	4,34
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	14,07	15,88
0907 Санаторно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	н/п	н/п	2,09	0,63
0908 Физическая культура и спорт	–	–	0,28	0,26	0,24	0,42	0,32
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	–	–	1,74	1,07
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	–	–	0,01	0,01
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	–	–	0,02	0,02
1100 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ	–	–	–	–	0,16	–	–
1101 Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	–	–	–	–	0,50	–	–

*Источник:* Расчеты ИЭПП по данным федеральных бюджетов 2003–2009 гг. (данные 2003–2007 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с января 2008 г.).

Таблица 29

**Прямые военные ассигнования федерального бюджета по разделу 02 «Национальная оборона»**

Наименование раздела и подразделов	2009 г., млн руб. / то же в ценах 2008 г.	Изменение в 2009 г. по сравнению с 2008 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2008 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2009 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	<u>1 192 867</u> 1 161 506	<u>129 948</u> 12,60	<u>12,12</u> –2,57	<u>3,06</u> 0,56
Вооруженные Силы Российской Федерации	<u>887 916</u> 864 573	<u>115 639</u> 15,44	<u>9,02</u> –1,65	<u>2,28</u> 0,46
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	<u>3 623</u> 3 528	<u>–1 517</u> –30,07	<u>0,04</u> –0,04	<u>0,01</u> –
Мобилизационная подготовка экономики	<u>3 381</u> 3 292	<u>–208</u> –5,95	<u>0,03</u> –0,02	<u>0,01</u> –
Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	<u>264</u> 257	<u>–303</u> –54,11	<u>&lt;0,01</u> –0,01	<u>&lt;0,01</u> –
Ядерно-оружейный комплекс	<u>19 081</u> 18 579	<u>1 495</u> 8,75	<u>0,19</u> –0,05	<u>0,05</u> –
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	<u>4 455</u> 4 338	<u>427</u> 10,92	<u>0,05</u> –0,01	<u>0,01</u> –
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	<u>162 896</u> 158 614	<u>25 271</u> 18,95	<u>1,65</u> –0,24	<u>0,42</u> 0,09
Другие вопросы в области национальной обороны	<u>111 251</u> 108 326	<u>–10 857</u> –9,11	<u>1,13</u> –0,57	<u>0,29</u> –

*Источник:* расчеты ИЭПП.

Что же стало действительными причинами засекречивания программ, подобных, например, ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса на период 2007–2010

годов и на период до 2015 года», принятой еще в 2006 г. и выполняющейся ни шатко ни валко без достаточного, пусть и секретного, финансирования? Как понятно из слов министра промышленности и торговли В. Христенко<sup>1</sup>, скорее всего, здесь государственная тайна просто прикрывает чиновников и руководителей предприятий оборонно-промышленного комплекса от критики и контроля.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете и их изменение относительно 2008 г. в соответствии с окончательным вариантом федерального бюджета на 2009 г. показаны в табл. 29 (пересчет в цены 2008 г. выполнен с использованием первой оценки Росстатом индекса-дефлятора ВВП для 2009 г.<sup>2</sup>).

Таблица 30

**Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам  
федерального бюджета**

Наименование подраздела или характера ассигнований	2009 г., млн руб. / то же в ценах 2008 г.	Изменение в 2009 г. по сравнению с 2008 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2008 г., п.п. в федеральном бюджете 2009 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
<b>В разделе 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»</b>				
Внутренние войска	57 652	1 893	0,59	0,15
	56 136	3,49	-0,19	0,02
Органы безопасности	179 755	28 816	1,83	0,46
	175 029	19,71	-0,261	0,11
Органы Пограничной службы	80 134	10 164	0,81	0,21
	78 027	14,98	-0,15	0,04
Войска МЧС и гражданская оборона	41 152	3 289	0,42	0,11
	40 070	8,94	-0,11	0,02
<b>В разделе 04 «Национальная экономика»</b>				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	1 081	-1 551	0,01	<0,01
	1 053	-59,57	-0,03	-
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн	80	-16	<0,01	<0,01
	78	-17,15	-	-
Субсидии на функционирование координационного центра Россия-НАТО	21	-3	<0,01	<0,01
	20	-13,10	-	-
Строительство специальных и военных объектов	4 317	-2 075	0,04	0,01
	4 204	-33,04	-0,05	-
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005-2010 годы)»	45	-45	<0,01	<0,01
	44	-50,78	-	-
Субсидии госкорпорации «Ростехнологии»	4 408	2 792	0,04	0,01
	4 292	186,11	-0,03	-
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса	37 014	27 810	0,38	0,09
	36 041	337,87	0,26	0,07
Секретные расходы	10 655	4 967	0,11	0,03
	10 375	91,85	0,03	0,01

<sup>1</sup> Стенограмма совещания по вопросам развития оборонно-промышленного комплекса. Реутов, 26 октября 2009 г. См.: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5825>.

<sup>2</sup> Основные экономические и социальные показатели России в 2009 году. М.: Росстат, 2009. См.: [http://www.gks.ru/free\\_doc/2009/b09\\_01/1-0.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2009/b09_01/1-0.htm).

**Раздел 5**  
Институциональные проблемы

Продолжение таблицы 30

1	2	3	4	5
<b>В разделе 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство»</b>				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>2 165</u> 2 108	<u>316</u> 17,62	<u>0,02</u> –	<u>0,01</u> –
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	<u>84 627</u> 82 402	<u>47 494</u> 136,06	<u>0,86</u> 0,36	<u>0,22</u> 0,13
Секретные расходы	<u>14 346</u> 13 968	<u>5 358</u> 62,22	<u>0,15</u> 0,02	<u>0,04</u> 0,02
<b>В разделе 07 «Образование»</b>				
Расходы Минобороны	<u>42 315</u> 41 203	<u>6 111</u> 17,42	<u>0,43</u> –0,07	<u>0,11</u> 0,02
Секретные расходы	<u>12 263</u> 11 940	<u>3 318</u> 38,47	<u>0,12</u> –	<u>0,03</u> 0,01
<b>В разделе 08 «Культура, кинематография, средства массовой информации»</b>				
Расходы Минобороны	<u>3 533</u> 3 440	<u>726</u> 26,74	<u>0,04</u> –	<u>0,01</u> –
Секретные расходы	<u>201</u> 196	<u>37</u> 23,11	<u>&lt;0,01</u> –	<u>&lt;0,01</u> –
<b>В разделе 09 «Здравоохранение, физическая культура и спорт»</b>				
Расходы Минобороны	<u>31 063</u> 30 247	<u>5 061</u> 20,09	<u>0,32</u> –0,04	<u>0,08</u> 0,02
Секретные расходы	<u>11 890</u> 11 578	<u>2 164</u> 22,99	<u>0,12</u> –0,01	<u>0,03</u> 0,01
<b>В разделе 10 «Социальная политика»</b>				
Пенсионное обеспечение Минобороны	<u>115 638</u> 112 598	<u>16 549</u> 17,23	<u>1,17</u> –0,19	<u>0,30</u> 0,06
Пенсионное обеспечение ФСБ	<u>17 554</u> 17 092	<u>1 458</u> 9,33	<u>0,18</u> –0,04	<u>0,04</u> 0,01
Приобретение жилья уволенным и увольняемым военнослужащим	<u>10 598</u> 10 320	<u>–1 737</u> –14,41	<u>0,11</u> –0,06	<u>0,03</u> –
Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы	<u>373</u> 363	<u>57</u> 18,79	<u>&lt;0,01</u> –	<u>&lt;0,01</u> –
Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца	<u>317</u> 308	<u>18</u> 6,36	<u>&lt;0,01</u> –	<u>&lt;0,01</u> –
Компенсации членам семей погибших военнослужащих	<u>1 481</u> 1 442	<u>–11</u> –0,78	<u>0,02</u> –0,01	<u>&lt;0,01</u> –
Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа	<u>12 353</u> 12 028	<u>3 941</u> 48,72	<u>0,13</u> 0,01	<u>0,03</u> 0,01
Секретные расходы	<u>17</u> 17	<u>2</u> 10,03	<u>&lt;0,00</u> –	<u>&lt;0,00</u> –
<b>В разделе 11 «Межбюджетные трансферты»</b>				
Дотации бюджетам ЗАТО	<u>10 442</u> 10 168	<u>390</u> 3,99	<u>0,11</u> –0,03	<u>0,03</u> –
Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов ЗАТО	<u>1 095</u> 1 066	<u>–68</u> –6,03	<u>0,01</u> –0,01	<u>&lt;0,01</u> –
Развитие и поддержка социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО	<u>5 412</u> 5 270	<u>–546</u> –9,39	<u>0,05</u> –0,03	<u>0,01</u> –

Продолжение таблицы 30

1	2	3	4	5
Осуществление первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты	2 066 2 012	387 23,82	0,02 -	0,01 -
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	1 077 1 049	= -	0,01 0,01	<0,01 -
Переселение граждан из ЗАТО	1 318 1 283	49 3,99	0,01 -	<0,01 -
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	3 303 3 216	1 010 45,78	0,01 -	<0,01 -
Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы	655 638	-32 -4,82	0,01 -	<0,01 -

Источник: расчеты ИЭПП.

Как и год назад, подраздел 0202 «Модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований» в открытой части федерального бюджета отсутствует, и, судя по совпадению суммы ассигнований подразделов с ассигнованиями по разделу 02 в целом<sup>1</sup>, по-прежнему нет его и в секретных приложениях.

Военные ассигнования других разделов федерального бюджета приведены в табл. 30.

Ассигнования на строительство жилья в Минобороны по разделу 02 «Национальная оборона» сократились по сравнению с 2008 г. в реальном выражении на 77%, что было многократно компенсировано приростом ассигнований, получаемых военными за счет раздела 05 «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 136%). Тем не менее это не позволило достичь заявленной несколько лет назад цели – обеспечения военнослужащих постоянным жильем к 2010 г. (т.е. к исходу 2009 г.). Ассигнования федерального бюджета на жилищные сертификаты остались практически на уровне прошлого года (см. табл. 30), а на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих увеличились более чем в 3 раза (до 13 млрд 217 млн руб.), что следует отнести за счет эффекта низкой базы, так как в 2008 г. по неясным причинам ассигнования на военную ипотеку были снижены более чем в 2 раза – до 4 млрд 63 млн руб.

Хотя годовые ассигнования на военный персонал Минобороны в номинальных показателях возросли на 35% (в реальных показателях<sup>2</sup> – на 24,4%), денежное довольствие и пенсии военнослужащих в 2009 г. повышены в августе всего на 8,5%, т.е. с учетом роста потребительских цен с момента предыдущего повышения доходы военных к концу года в реальном выражении сократились примерно на 8%. Введенные премиальные выплаты для примерно 10% офицерского состава не могут полностью объяснить наблюдаемый излишек финансовых ресурсов по статье расходов «Военный персонал», оцениваемый не менее чем в 20–30 млрд руб. Вероятно, одной из целей его создания могла быть выплата выходных пособий в ходе запланированного значительного сокращения численности офицеров и прапорщиков.

<sup>1</sup> См. данные Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета.

<sup>2</sup> С учетом среднегодового значения ИПЦ в 2009 г. 111,7%.

Ассигнования на боевую подготовку в 2009 г. сократились по сравнению с прошлым годом на 29% в реальном выражении, так как апрельское секвестрирование расходов Минобороны предпочло сделать в основном за счет текущих расходов. Ассигнования на материально-техническое обеспечение были сокращены по сравнению с 2008 г. на 15%. Основное сокращение пришлось на горючесмазочные материалы (ГСМ) – сокращение на 29%, ассигнования на продовольственное обеспечение остались на уровне прошлого года, а расходы на вещевое обеспечение вновь сократились – на этот раз на 9%, что еще более усугубило ситуацию с дефицитом обмундирования, постельного белья и банно-прачечным обслуживанием в российских Вооруженных силах. Следует полагать, что соответствующее сокращение закупок ГСМ, хотя и было смягчено снижением цен на нефтепродукты на внутреннем рынке, все же не позволило заметно улучшить показатели боевой подготовки в авиации и на флоте по сравнению с прошлым годом.

Ассигнования на пенсионное обеспечение в Минобороны в 2009 г. по сравнению с 2008 г. были увеличены на 20%. Этого вполне хватило на обеспечение номинального роста пенсий с августа на 8,5% и их выплату увольняемым военнослужащим в ходе начавшегося сокращения Вооруженных сил.

Прямые военные ассигнования (табл. 31) в российском федеральном бюджете на 2009 г., рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, составили 4,7% ВВП, с учетом ассигнований, связанных с прошлой военной деятельностью (военные пенсии, уничтожение химического оружия и т.п.), – 5,1% ВВП.

Таблица 31

**Суммарные показатели военных и связанных с ними ассигнований федерального бюджета**

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2008 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2009 г.	в ВВП
Общие прямые военные ассигнования	1 828 385	<u>18,57</u> –2,83	<u>4,69</u> 1,04
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	1 995 388	<u>20,27</u> –3,16	<u>5,11</u> 1,13
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	2 215 322	<u>22,50</u> –4,00	<u>5,68</u> 1,17

Источник: расчеты ИЭПП.

Исполнение федерального бюджета в 2009 г. в части военных расходов в целом не отличалось от 2008 г. Так, отчеты Федерального казначейства показывают превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над его ассигнованиями по разделу 02 «Национальная оборона», выделенными в соответствии с действующим законом о бюджете, на 7 млрд 875 млн руб. уже с января. После этого указанное превышение достигло максимума в июле (19 млрд 471 млн руб.) с сокращением к концу года до 10 млрд 845 млн руб. Для ориентира при оценке дискреционных полномочий исполнительной власти следует указать, что ч. 9, 11 и 13 ст. 25 Закона о федеральном бюджете на 2009 г. ограничивают прирост военных ассигнований за счет

сверхплановых доходов бюджета в рамках уточненной бюджетной росписи 13 млрд 549 млн руб. Кроме того, по итогам 2008 г. по разделу наблюдался перерасход средств бюджета на 9 млрд 283 млн руб.

Данные о ежемесячном исполнении военных и связанных с ними расходов федерального бюджета в 2009 г. представлены в *табл. 32* и на *рис. 33–35*. Следует указать на перемены в позитивную сторону в исполнении военных расходов в 2009 г. – гораздо более выражен период авансирования заказов в I квартале, декабрьский «навес» сократился. Однако на этом фоне стала более выраженной проблема практического отсутствия расходов федерального бюджета в январе.

Таблица 32

**Помесячное исполнение военных и связанных с ними расходов  
федерального бюджета 2009 г., млрд руб.**

Наименование расходов	Предусмотрено ФБ-2009 <sup>1</sup>	ФБ-2009 с изм. <sup>2</sup>	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь	Экономия (перерасход)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
<b>НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА</b>	<b>1 336,4</b>	<b>1 192,9</b>	<b>22,5</b>	<b>96,4</b>	<b>96,6</b>	<b>116,6</b>	<b>107,4</b>	<b>81,9</b>	<b>85,2</b>	<b>72,1</b>	<b>72,4</b>	<b>75,0</b>	<b>78,6</b>	<b>89,8</b>	<b>4,7</b>
Вооруженные Силы РФ	962,6	887,9	20,0	76,8	78,0	83,1	87,4	64,4	69,2	53,6	58,2	58,8	66,5	179,9	(1,8)
Мобилизационная и вне- войсковая подготовка	6,7	3,6	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,5	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	1,2	0,1
Мобилизационная подго- товка экономики	3,5	3,4	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,8	0,6	0,6	0,5	0,3	0,3	0,6	(1,2)
Подготовка и участие в обеспечении коллектив- ной безопасности и миро- творческой деятельности	0,1	0,3	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	(0,2)
Ядерно-оружейный ком- плекс	22,4	19,1	0,8	2,0	1,3	0,3	2,5	1,3	0,1	0,1	0,3	0,0	0,2	0,5	–
Реализация международ- ных обязательств в сфере военно-технического со- трудничества	2,9	4,5	0,8	0,5	0,1	0,0	0,0	0,6	0,4	0,2	0,2	0,0	1,0	0,9	0,4
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	174,2	162,9	0,6	16,0	12,7	19,5	7,8	8,2	7,1	9,3	5,2	8,4	13,1	53,0	(0,3)
Другие вопросы в области национальной обороны	164,0	111,3	0,2	1,1	4,2	13,2	9,1	6,0	7,6	8,2	7,6	7,1	8,3	31,4	7,6
<b>НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХ- РАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯ- ТЕЛЬНОСТЬ</b>	<b>1 093,2</b>	<b>1 022,5</b>	<b>27,9</b>	<b>80,8</b>	<b>81,9</b>	<b>73,9</b>	<b>69,7</b>	<b>84,6</b>	<b>77,8</b>	<b>64,2</b>	<b>92,0</b>	<b>79,1</b>	<b>94,3</b>	<b>153,8</b>	<b>18,0</b>
Внутренние войска	65,0	57,7	1,3	2,7	6,7	4,3	4,2	4,8	4,3	4,5	4,5	4,5	5,2	10,7	(0,3)
Органы безопасности	185,1	179,8	5,1	14,0	13,9	13,3	11,8	13,4	14,0	12,2	13,1	14,4	15,1	30,4	0,5

<sup>1</sup> Федеральный закон № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», принят Госдумой 31 октября 2008 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон № 309-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», принят Госдумой 20 ноября 2009 г.

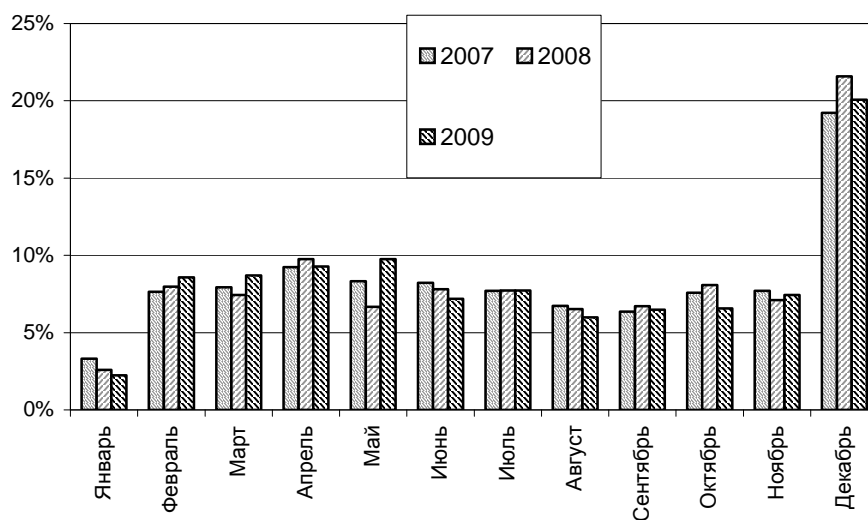


**Раздел 5**  
Институциональные проблемы

*Продолжение таблицы 32*

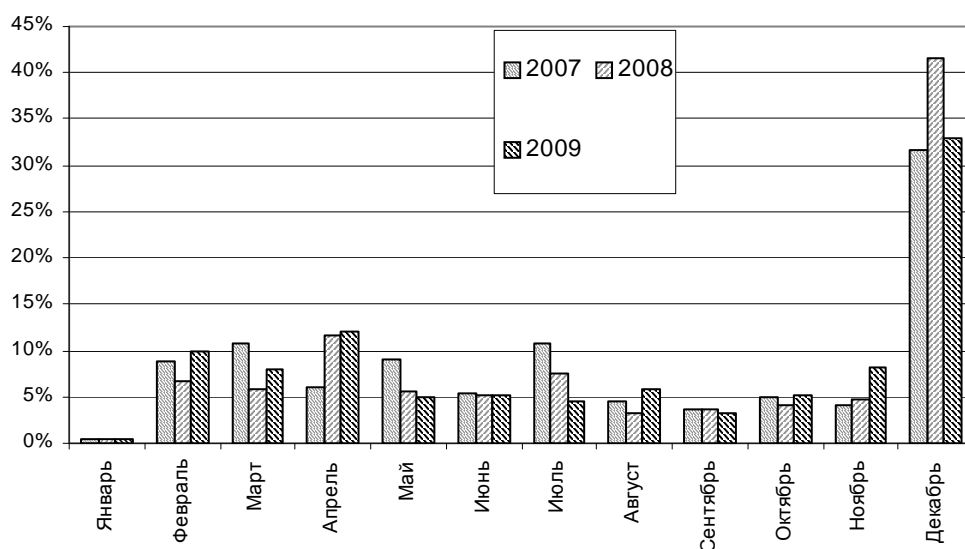
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Органы Пограничной службы	92,4	80,1	1,7	5,7	5,9	5,4	6,2	5,7	7,7	5,6	5,6	6,1	7,6	13,0	1,3
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	56,8	54,5	1,6	3,6	7,3	3,5	3,0	4,5	3,8	4,9	7,4	3,8	4,4	11,1	(4,2)
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	10,4	9,4	0,2	0,7	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,7	0,5	0,9	1,7	1,4
Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	7,6	9,4	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,9	0,2	0,3	0,3	1,5	0,5	1,3	2,6

*Источник:* расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.



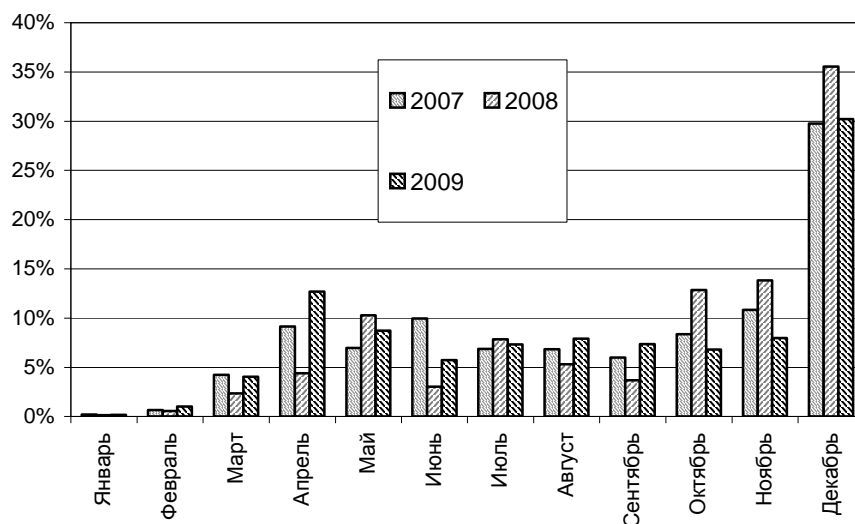
*Источник:* расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.

*Рис. 33.* Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2007–2009 гг.



Источник: расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.

Рис. 34. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0207 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2007–2009 гг.



Источник: расчеты ИЭПП по данным Федерального казначейства.

Рис. 35. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу 0208 «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2007–2009 гг.

В военных расходах правительств субъектов Федерации, приведенных в табл. 33, сохраняются многолетние тенденции. Расходы на мобилизационную и вневойсковую

подготовку в целом не превышают размеров трансфертов из федерального бюджета на осуществление первичного воинского учета (см. табл. 30).

Таблица 33

**Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003–2009 гг., млн руб.\***

Наименование подраздела классификации расходов	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Вооруженные Силы Российской Федерации	=	=	=	3,5	0,5	0,3	=
Модернизация Вооруженных Сил Российской Федерации и воинских формирований	=	=	=	=	=	1,0	=
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	13,1	=	65,6	899,3	1 351,9	1 797,9	2 116,0
Мобилизационная подготовка экономики**	449,7	532,4	485,4	708,3	861,2	1 137,2	1 045,4
Другие вопросы в области национальной обороны	405,6	500,6	468,6	692,8	840,9	1 063,9	989,7
Внутренние войска	=	=	109,6	32,8	5,5	0,7	4,4
Органы безопасности	=	=	97,5	32,1	5,7	0,5	4,4
Органы Пограничной службы	14,6	12,4	9,9	3,5	1,0	0,3	=
Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	12,7	12,2	9,9	1,4	1,0	0,3	=
	3,7	6,7	0,3	16,5	0,1	0,0	60,0
	2,1	6,5	0,3	16,5	0,1	0,0	60,0
	=	=	0,1	=	=	=	=
	=	=	0,1	=	=	=	=
	6 511,0	7 968,2	11 184,6	15 636,4	19 118,4	23 895,8	23 865,0
	6 244,1	7 281,3	10 958,9	14 367,0	18 292,6	21 456,7	21 712,6

\* Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.

\*\* До 2005 г. подраздел не входил в раздел «Национальная оборона».

Источник: Федеральное казначейство.

В табл. 34 представлены результаты 11-летнего статистического наблюдения за российскими военными расходами в период 1999–2009 гг., которые во избежание двойного счета не включают данные, приведенные в табл. 33.

Таблица 34

**Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 1999–2009 гг.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>I. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.</b>											
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации <sup>а</sup>	115,6	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	1 040,8	1 188,2
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1 031,6	1 192,9
выведены в другие разделы бюджетной классификации <sup>б</sup>	=	=	=	=	=	=	44,3	77,7	91,3	126,5	202,4
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1 158,1	1 395,3
Военные расходы, по данным ООН <sup>в</sup>	=	202,6	294,4	325,9	447,0	499,0	665,0	822,1	850,2	1 127,2	=
Общие прямые военные ассигнования <sup>г</sup>	128,9	270,4	283,4	357,7	464,2	552,7	770,3	1 003,9	1 214,4	1 502,8	1 828,4
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью <sup>д</sup>	144,0	304,6	329,6	460,1	602,3	638,8	855,1	1 090,4	1 375,6	1 645,4	1 995,4

Продолжение таблицы 33

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>2. В реальном выражении (в ценах 2009 г.)<sup>6</sup>, млрд руб.</b>											
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 159,2	1 251,8	1 203,3	1 130,8	1 142,3	1 153,6	1 252,3	1 182,0	1 190,9	1 249,0	1 188,2
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	939,7	1 367,4	1 042,9	1 087,8	1 139,8	1 146,6	1 246,3	1 189,6	1 201,3	1 237,9	1 192,9
в текущей бюджетной классификации											
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	95,4	134,7	130,7	151,8	202,4
в сравнимой бюджетной классификации	939,7	1 367,4	1 042,9	1 087,8	1 139,8	1 146,6	1 341,7	1 324,3	1 332,0	1 389,7	1 395,3
Военные расходы, по данным ООН	–	1 323,1	1 430,3	1 247,6	1 435,6	1 338,7	1 433,0	1 425,2	1 217,2	1 352,6	–
Общие прямые военные ассигнования	1 292,7	1 765,6	1 376,7	1 369,1	1 490,8	1 482,7	1 659,9	1 740,5	1 738,5	1 803,4	1 828,4
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1 444,2	1 939,0	1 601,0	1 761,5	1 934,2	1 713,9	1 842,8	1 890,4	1 969,2	1 974,4	1 995,4
<b>3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.</b>											
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	124,8	120,0	112,8	113,9	115,0	124,9	117,9	118,8	124,5	118,5
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	93,7	136,4	104,0	108,5	113,7	114,3	124,3	118,6	119,8	123,4	118,9
в текущей бюджетной классификации											
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	9,5	13,4	13,0	15,1	20,2
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	136,4	104,0	108,5	113,7	114,3	133,8	132,1	132,8	138,6	139,1
Военные расходы, по данным ООН	–	131,9	142,6	124,4	143,1	133,5	142,9	142,1	121,4	134,9	–
Общие прямые военные ассигнования	128,9	176,1	137,3	136,5	148,7	147,9	165,5	173,6	173,4	179,8	182,3
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	144,0	198,3	159,6	175,6	192,9	170,9	183,8	188,5	196,4	196,9	199,0
<b>4. Военное обременение экономики, % ВВП</b>											
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,52	2,69	2,53	2,51	2,52	3,05
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»:	1,94	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,67	2,55	2,53	2,50	3,06
в текущей бюджетной классификации											
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,28	0,31	0,52
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,62	2,68	2,51	2,88	2,84	2,81	2,81	3,58
Военные расходы, по данным ООН	–	2,77	3,29	3,01	3,38	2,93	3,07	3,06	2,57	2,73	–
Общие прямые военные ассигнования	2,67	3,70	3,17	3,30	3,51	3,24	3,56	3,73	3,67	3,64	4,69
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,99	4,17	3,69	4,25	4,55	3,75	3,95	4,05	4,16	3,99	5,11

Продолжение таблицы 33

<b>5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.</b>											
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	21,9	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	45,6	48,2	54,2	62,8	66,8
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	45,4	48,5	54,6	62,3	67,1
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	3,5	5,5	5,9	7,6	11,4
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	54,0	60,6	69,9	78,4
Военные расходы, по данным ООН	–	28,3	35,9	35,2	42,9	42,0	52,2	58,1	55,4	68,0	–
Общие прямые военные ассигнования	24,4	37,8	34,6	38,6	44,6	46,5	60,5	71,0	79,1	90,7	102,8
Суммарные прямые и косвенные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	27,2	42,6	40,2	49,6	57,9	53,7	67,1	77,1	89,6	99,3	112,2
<b>Справочно</b>											
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	114,0	120,1	119,2	115,8	113,5	118,0	102,7
Дефлятор расходов на конечное потребление государственного управления <sup>ж</sup> , % к предыдущему году	138,5	153,6	134,4	126,9	119,2	119,7	124,5	124,3	121,1	119,3	120,0
Паритет покупательной способности <sup>з</sup> , руб./долл.	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	14,14	15,36	16,57	17,79

<sup>а</sup> Для 2009 г. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

<sup>б</sup> Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 04–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2009 гг.

<sup>в</sup> За 1999 г. правительством РФ в ООН не были представлены, за 2009 г. – будут представлены в 2010 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск, пограничников и гражданскую оборону.

<sup>г</sup> В том числе на содержание внутренних войск, пограничников, войск гражданской обороны и других элементов военной организации.

<sup>д</sup> С пенсиями военнослужащим.

<sup>е</sup> Дефлированы посредством дефлятора расходов на конечное потребление государственного управления.

<sup>ж</sup> Для 2009 г. – оценка ИЭПП.

<sup>з</sup> Для 2006–2009 гг. – линейный тренд значений предыдущих лет (оценка ИЭПП).

*Источники:* Федеральные законы о федеральных бюджетах на 1999–2009 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 1999–2008 гг.; Национальные счета России в 1997–2007 годах: Стат. сб./ М.: Росстат, 2005–2009; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2009 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

### 5.9. 2009 г. – год муниципальной контрреформы

В соответствии с российским муниципальным законодательством 2009 г. является первым годом полномасштабной реализации муниципальной реформы на всей территории страны, кроме Республики Ингушетия и Чеченской Республики, где этот процесс «запускается» с начала 2010 г. С 2006 по 2008 г. продолжался так называемый переходный период, когда власти субъектов Федерации могли самостоятельно в достаточно

широких пределах регулировать темпы и направления внедрения предусмотренных реформой преобразований.

Формально к 1 января 2009 г. переходный период был завершен во всех субъектах Федерации (за исключением двух упомянутых выше), на всей территории страны муниципальная реформа стала реализовываться в полном объеме. В Республике Ингушетия и в Чеченской Республике были сформированы территориальные основы местного самоуправления, 11 октября 2009 г. прошли муниципальные выборы. В Республике Ингушетия образовано 46 муниципальных образований: 4 городских округа, 4 муниципальных района, 38 сельских поселений. Во всех муниципальных образованиях принята модель, предусматривающая избрание глав муниципальных образований представительными органами из своего состава. В Чеченской Республике создано 2 городских округа, 15 муниципальных районов, 2 городских и 219 сельских поселений. Главы муниципальных образований избирались на всеобщих выборах.

При этом было бы преувеличением утверждать, что все вопросы проведения муниципальной реформы в данных регионах решены. Так, в Чеченской Республике один из наиболее крупных городов – Гудермес – вообще не получил муниципального статуса и остался населенным пунктом, являющимся административным центром Гудермесского района. Все полномочия органов местного самоуправления в границах города Гудермеса осуществляет районная власть<sup>1</sup>. Кроме того, сохраняется неопределенность, связанная с неурегулированностью границ данных субъектов. Так, законодательство Чеченской Республики об образовании муниципального образования Сунженский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения<sup>2</sup> принято с оговоркой об окончательном установлении границ Сунженского муниципального района после заключения соглашения между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия об установлении административной границы в соответствии с Конституцией РФ.

В то же время, как и в предшествующие годы, формальные показатели реализации муниципальной реформы и реальное содержание процессов, проходивших в данной сфере, не только не совпадали, но иногда двигались в противоположных направлениях. Особенно явно это стало в 2009 г. На практике этот год стал не периодом наиболее полного раскрытия потенциала предусмотренных реформой преобразований, а периодом сворачивания муниципальной реформы, активного наступления на самостоятельность местного самоуправления и его встраивания в вертикаль власти. В условиях юридической невозможности перейти – по аналогии с назначением губернаторов – к прямому назначению мэров (в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти) были найдены фактически столь же эффективные способы обеспечения подконтроль-

---

<sup>1</sup> Закон Чеченской Республики от 27 февраля 2009 г. № 19-РЗ «Об образовании муниципального образования Гудермесский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения».

<sup>2</sup> Закон Чеченской Республики от 13 февраля 2009 г. № 6-РЗ «Об образовании муниципального образования Сунженский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения».

ности местного самоуправления не населению, права которого по участию в организации местной жизни были существенно урезаны, а вышестоящим властям. В начале года в Государственную Думу РФ был внесен президентский законопроект, предусматривающий формирование института удаления глав муниципальных образований в отставку, окончательно утвержденный 7 мая 2009 г. Данный законодательный акт предусматривает внесудебную процедуру отправления в отставку глав муниципалитетов по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования либо высшего должностного лица субъекта Федерации. Решение об удалении в отставку главы муниципального образования принимает представительный орган квалифицированным большинством голосов, при этом глава региона в любом случае должен высказать свое мнение по данному вопросу. Основанием для удаления в отставку может быть возникновение по вине главы муниципального образования значительного объема просроченной кредиторской задолженности либо нецелевого расходования бюджетных средств; неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения и осуществлению государственных полномочий; а также неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета, данная два раза подряд. Глава муниципального образования имеет право на получение полной информации о дате и месте проведения заседания представительного органа, содержании выносимых на него документов по удалению его в отставку, а также на предоставление объяснений по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

Несмотря на «президентский» характер нововведений, они вызвали далеко не однозначную реакцию в обществе. Активно данный вопрос дискутировался на заседаниях Государственной Думы, в экспертном сообществе, в печати. Против законопроекта выступили такие политические партии, как КПРФ и «Яблоко», депутаты от КПРФ не голосовали за него в первом чтении. Во Всероссийский Совет местного самоуправления из муниципальных образований поступило более 300 отзывов, содержащих серьезные поправки к законопроекту. Вопрос привлек внимание Конгресса местных и региональных властей Европы, которым были запрошены все документы по тексту проекта и назначена независимая экспертиза.

Противники поправки отмечали, что в результате ее принятия создается институт устранения неугодных глав местного самоуправления, которые по каким-то причинам не нравятся губернаторам, а также усиливается зависимость муниципалитетов от партии власти. Тем самым грубо нарушается гарантированная Конституцией РФ самостоятельность местного самоуправления и его невключенность в систему органов государственной власти. Так, в обращении к президенту РФ Российского объединения демократической партии «Яблоко» отмечалось: «Нечеткость процедуры принудительной отставки, отсутствие гарантий судебной защиты, отсутствие арбитра в оценке оснований для выдвижения инициативы о принудительной отставке неизбежно приведут

к интригам, расправам по мотивам личной неприязни, политической идеологии или экономической заинтересованности»<sup>1</sup>.

Из всех выдвигавшихся против законопроекта возражений были приняты во внимание только два существенных момента: уточнен и сделан закрытым перечень оснований для удаления глав муниципальных образований и до двух месяцев увеличен промежуток времени до повторного внесения инициативы об удалении. Вопросы, связанные с ролью губернатора в инициировании процесса удаления, отсутствием судебной защиты главы муниципалитета, пассивной ролью населения, в данном процессе остались без изменений.

В конце 2009 г. принят закон, изменяющий порядок объединения поселений. Вместо выражения согласия населения на проведение подобного принципиального для местных жителей территориального преобразования путем голосования либо схода граждан стало достаточным получить согласие на это представительных органов муниципальных образований. В результате региональные власти получили достаточно простой и подконтрольный механизм проведения территориальных преобразований, тогда как проведение местных референдумов по данному вопросу далеко не всегда приводило к желательному для них результату<sup>2</sup>. Столь принципиальное для местного самоуправления решение было принято вообще без какого-либо обсуждения с муниципальным и экспертным сообществом, без серьезного анализа возможных последствий. Как отметил председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, «объединение мелких поселений нужно, и оно уже идет, мы же исключаем волокиту»<sup>3</sup>.

Нельзя утверждать, что период между этими двумя окончательно подрывающими позитивный потенциал муниципальной реформы событиями был насыщен активной деятельностью в сфере местного самоуправления. Скорее можно говорить о снижении интереса к данному вопросу. Так, проблематика местного самоуправления практически никак не была затронута в Послании президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию РФ, в этой сфере не сформулировано никаких стратегических задач. В рамках совершенствования институциональных механизмов местного самоуправления в основном решались текущие, хотя и важные для функционирования муниципальных властей проблемы, причем не во всех случаях для этого предлагались наилучшие решения.

Были внесены некоторые изменения в законодательство о местном самоуправлении. В числе наиболее существенных из них отметим следующие:

---

<sup>1</sup> Обращение к президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву «О внесении поправок в проект Федерального закона, позволяющего по инициативе губернаторов отправлять в отставку мэров городов». Решение Бюро № 788 принято 28 марта 2009 г. [http://www.yabloko.ru/resheniya\\_byuro/2009/04/06](http://www.yabloko.ru/resheniya_byuro/2009/04/06)

<sup>2</sup> Если в одних регионах необходимость получения согласия населения не стала препятствием на пути укрупнения (например, в Вологодской области в условиях кризиса число поселений существенно сократилось), то в других население достаточно единодушно выступило против предлагаемой реформы. Так, в Челябинской области широкомасштабные планы региональных властей по объединению поселений провалились практически полностью – референдумы в подавляющем большинстве случаев дали отрицательные результаты. Та же ситуация характерна и для Амурской области.

<sup>3</sup> *Городецкая Н.* Объединять поселения начнут без лишних сходов// Коммерсантъ. 2009. 11 декабря <http://www.kommersant.ru/doc-y.aspx?DocsID=1290191>



- уточнен перечень межбюджетных трансфертов, учитываемый при определении уровня дотационности муниципальных образований: наряду с субвенциями из него исключены предоставляемые муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидии и межбюджетные трансферты на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями<sup>1</sup>;
- конкретизирован порядок перехода от формирования представительного органа муниципального района на основе прямых выборов к его формированию на основе делегирования представителей поселений<sup>2</sup>;
- в перечень прав органов местного самоуправления включено создание муниципальной пожарной охраны<sup>3</sup>.

В сентябре 2009 г. две комиссии Общественной палаты РФ – по региональному развитию и по местному самоуправлению и жилищной политике – совместно с Европейским клубом экспертов местного самоуправления провели экспертные слушания «Современное состояние и перспективы местного самоуправления в Российской Федерации». На слушаниях прозвучала озабоченность сообщества независимых экспертов нарастанием негативных явлений в российском местном самоуправлении и неадекватностью мер, принимаемых федеральным центром при попытке реализации заявленных целей муниципальной реформы. В Рекомендациях слушаний отмечается: «Анализ ситуации в российских регионах подтверждает, что негативные процессы, сопряженные с внедрением ФЗ-131, неоднократно отмеченные всеми заинтересованными общественными организациями и экспертным сообществом, продолжали развиваться в течение 2009 г.»<sup>4</sup> Наряду с предложениями по корректировке текущей политики реформ и усилению контроля за реализацией наиболее спорных из принятых за последнее время в данной сфере решений в Рекомендациях содержатся и предложения стратегического характера, в частности:

- рассмотреть возможность исключения районного уровня местного самоуправления с восстановлением статуса административного района как низового, фундаментального уровня государственной власти, несущей полноту ответственности по государственным обязательствам;
- вернуться к вопросу о районировании внутри крупных городов и о статусе городских районов.

Представляется, что обе рекомендации не бесспорны и требуют дальнейшего обсуждения в рамках экспертного и муниципального сообщества.

---

<sup>1</sup> Поправка внесена Федеральным законом от 28 ноября 2009 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> Поправка внесена Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

<sup>3</sup> Поправка внесена также Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ.

<sup>4</sup> Информационное письмо комиссии Общественной палаты РФ по местному самоуправлению и жилищной политике № 83/АОБ от 13 ноября 2009 г. председателю Комитета Совета Федерации ФС РФ по вопросам местного самоуправления, президенту Общероссийского Конгресса муниципальных образований С.М. Киричуку.

В декабре 2009 г. был проведен Совет по местному самоуправлению при председателе Государственной Думы по вопросам развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества. В решении Совета были констатированы препятствия на пути развития данной формы взаимодействия муниципальных образований, связанные как с особенностями ее правового регулирования, так и с широким распространением практики передачи полномочий от поселений муниципальным районам. Последняя проблема получила особо активное звучание в ходе работы Совета. Так, Вячеслав Глазычев заявил, что «в наших условиях сюжет межмуниципального взаимодействия вступает в решительное противоречие с традицией упаковки поселенческих муниципальных образований внутри другого муниципального образования»<sup>1</sup>. Ему возразил Виктор Панкращенко, отметив, что «упаковка поселений в муниципальный район противоречит букве закона, но абсолютно соответствует духу, а главное – существующей экономической и хозяйственной системе Российской Федерации. Поэтому, что бы ни принималось в законах, этот процесс будет идти по жизни»<sup>2</sup>. В связи с этим высказывались различные предложения о дальнейшей эволюции муниципальных районов, в том числе о превращении их в территориальные органы государственной власти.

Однако ни этот, ни другие наиболее интересные из обсуждавшихся вопросов (например, о необходимости внесения изменений в законодательство для усиления межмуниципальной кооперации в сфере градостроительной деятельности, о необходимости законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества в рамках городских агломераций в целом – по этим вопросам участники дискуссии высказывали различные точки зрения) пока не нашли отражения в решении Совета. Вместо этого в качестве, пожалуй, единственного конкретного предложения было рекомендовано «изучить вопрос о введении в законодательство и последующую практику таких организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества, как межмуниципальное предприятие и межмуниципальное учреждение, для чего провести адаптацию существующих юридических конструкций муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий для указанных целей»<sup>3</sup>. Фактически это означает внедрение в межмуниципальную кооперацию дискредитировавших себя организационно-правовых форм, от которых постепенно отказываются и органы государственной власти, и органы местного самоуправления, что было продемонстрировано, например, в выступлении Надежды Косаревой на заседании Совета.

Что касается практики реализации местного самоуправления в 2009 г., то она характеризовалась нарастанием антиреформенных тенденций, как связанных с принятием нового законодательства, так и продолжающих процессы, начатые в предшествующие годы. Наиболее явные тенденции здесь были связаны:

- с внедрением в практику норм по удалению в отставку глав муниципальных образований;

---

<sup>1</sup> Стенограмма заседания Совета по местному самоуправлению при председателе Государственной Думы по вопросам развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества. <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/050056054124051048052.html>

<sup>2</sup> См. там же.

<sup>3</sup> См. там же.

- с продолжением практики судебного преследования глав муниципальных образований;
- с дальнейшим ограничением использования процедуры всеобщих выборов применительно к главам муниципальных образований;
- с усилением борьбы «Единой России» за результаты муниципальных выборов, в том числе и в недостаточно легитимных формах.

Попытки удаления в отставку глав муниципальных образований начались еще до официального вступления принятых по этому вопросу поправок в силу. Первый прецедент подобного рода произошел в начале июня 2009 г. в городе Озерске Челябинской области. С инициативой об отставке мэра Сергея Чернышева выступила фракция «Справедливая Россия», имеющая большинство в городском Совете депутатов. По мнению лидера фракции, «вопрос об отставке мэра назрел уже давно: он совершенно запустил город, в Озерске даже мусор уже толком не убирается». Мнение губернатора Челябинской области, состоящее в том, что он не будет возражать против удаления главы муниципального образования, в устной форме изложил прибывший в Озерск вице-губернатор Н. Рязанов. В качестве оснований для своего решения депутаты нашли две причины, во многом вызывающие недоумение. Первой причиной был оцененный депутатами неудовлетворительно отчет мэра за 2008 г. (обычно в этом случае создается комиссия с участием депутатов, и отчет дорабатывается). Второй причиной была неудовлетворительная оценка по отчету и за 2007 г. С. Чернышев заявил, что прошлогодний отчет депутатами уже принят, но депутаты «поставили двойку задним числом».

Кроме того, выражение недоверия мэру оказалось юридически спорным с точки зрения процедуры принятия данного решения, о чем депутатов заблаговременно предупредил представитель городской прокуратуры. Во-первых, процедура двойной отрицательной оценки отчета мэра была произведена до 24 мая, когда новый закон еще не вступил в силу. Во-вторых, не было выслушано ответное слово мэра (он был в отпуске), как того требует закон. В результате 16 июня Озерский городской суд признал незаконной отставку главы Озерского городского округа и принял решение об удовлетворении иска действующего главы округа, а 21 июня Челябинский областной суд отказал депутатам в удовлетворении кассационной жалобы.

Еще одна попытка снятия с должности главы Озерска была сделана в начале сентября, однако данное решение не набрало необходимого числа голосов депутатов. Представители правоохранительных органов вновь предостерегли депутатский корпус, что его решение будет незаконным. На этот раз было обращено внимание на то, что вменяемые мэру нарушения не доказаны. Кроме того, отсутствует официальное мнение губернатора по этому вопросу. Таким образом, данная попытка реализации процедуры удаления в отставку оказалась безуспешной.

В то же время городскими депутатами был изменен порядок формирования органов местного самоуправления – глава города будет избираться из состава городского совета, а администрацию возглавит наемный менеджер. Поэтому на муниципальных выборах в марте 2010 г. население уже не сможет решать, кто должен возглавлять муниципальное образование.

Второй случай удаления в отставку произошел 16 июня 2009 г. в Суздале, где городские депутаты приняли решение досрочно прекратить полномочия мэра города С. Го-

дунина из-за его бездействия. По словам председателя Суздальского горсовета В. Малашкина, «Годунин в течение года не подписывал и не обнародовал решения горсовета. Депутаты так и не нашли ответа на вопрос, почему он саботировал решения горсовета». Малашкин также добавил, что это далеко не единственная причина досрочной отставки Годунина: «проблемы возникали все три с половиной года после избрания его главой города»<sup>1</sup>. Между тем подобная ситуация также является весьма неоднозначной. В законодательстве недостаточно четко урегулирован вопрос о том, что должен делать глава муниципального образования в случае, когда считает принятые представительным органом решения не соответствующими закону, и какую ответственность он несет в случае их подписания. Сам факт конфликта главы города и депутатского корпуса в подобной ситуации еще не означает, что неправой стороной в нем оказывается именно мэр.

Единственным случаем удаления в отставку главы муниципального образования по инициативе губернатора является отставка Ю. Вострякова – мэра города Чайковского Пермского края. Соответствующее решение принято депутатами города 30 июля 2009 г. Основанием для инициативы губернатора края О. Чиркунова в данном случае выступило систематическое неисполнение главой городского поселения обязанностей по решению вопросов местного значения. Мэру было вменено в вину неисполнение двух конкретных вопросов:

- отсутствие организации обеспечения граждан услугой горячего водоснабжения;
- неисполнение обязанностей по переселению граждан из аварийных жилых домов.

По информации администрации губернатора края, горячая вода в Чайковском отсутствовала с февраля по июль 2009 г., что рассматривалось как наиболее вопиющее нарушение обязанностей главы города. Судя по всему, использование столь «экстремальной» меры, как удаление главы в отставку, в данном случае было обусловлено тем, что при решении данного вопроса через суд (что требует более длительного времени) была вероятность того, что город войдет в отопительный сезон не только без горячей воды, но и без тепла. Глава города Чайковского, так же как и мэр Озерска, оспаривал данное решение в суде, однако безуспешно. В то же время жители города, несмотря на явные проблемы в организации городского хозяйства, весьма неоднозначно восприняли принятое решение. Во всяком случае, на состоявшихся муниципальных выборах победил не тот кандидат, которого поддерживала региональная власть.

Анализируя новые положения законодательства и складывающуюся правоприменительную практику, эксперты отмечают, что «...механизм удаления в отставку глав муниципальных образований, изложенный в ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ, содержит большое количество пробелов и противоречий. Используемые в статье приемы юридической техники вызывают большое количество вопросов и создают массу проблем при их реализации... Анализ складывающейся правоприменительной практики показывает, что механизм удаления в отставку пытаются использовать для сведения счетов с независимым и самостоятельным главой муниципального образования»<sup>2</sup>. В то

---

<sup>1</sup> Цит. по архиву новостей газеты «Местное самоуправление» <http://emsu.ru/lg/default.asp?item=12>

<sup>2</sup> Шугрина Е. Удаление главы муниципального образования в отставку: проблемы законодательного регулирования и правоприменительная практика// Актуальные вопросы развития местного самоуправления в России и за рубежом. Сборник статей/ Под ред. А.В. Мадьяровой, Э. Маркварта, Н.М. Миронова и Л.В. Шапиро. М., 2009. С. 349, 359.

же время после первых прецедентов, выявивших как юридические, так и политические издержки данного процесса, практика удаления в отставку пока не приобрела массового характера. Неясно, насколько активно будет использоваться данный механизм в будущем.

При этом необходимо отметить, что принятие поправки об удалении глав муниципальных образований в отставку не прекратило «громкие дела», связанные с уголовным преследованием мэров, на что были надежды в экспертном сообществе. Последний подобный случай – возбуждение двух уголовных дел против Николая Красникова, мэра наукограда Кольцово, известного своими достижениями в развитии города. В защиту мэра публично выступил губернатор Новосибирской области, депутаты городского Совета. Жители города поставили более тысячи подписей под обращением к президенту Российской Федерации с просьбой взять под личный контроль расследование данного дела. В обращении прямо говорится о связи преследования мэра с политической борьбой в городе: «Возможно, кто-то хочет разрушить атмосферу созидания и развития поселка, годами создаваемую под руководством Н.Г. Красникова, коллективами научных и производственных предприятий и бюджетных организаций Кольцова. Видимо, кто-то, таким образом, начинает выборную кампанию с дискредитации нашего главы. Может быть, кого-то очень увлекают перспектива развития Кольцова как наукограда РФ, его биотехнопарк, социальные проекты»<sup>1</sup>. При этом в средствах массовой информации отмечались своеобразные методы сбора обвинений против главы города: «В стране поезда взрывают, а сотрудники госбезопасности рыщут по маленькому городку в поисках компромата, склоняют жителей и сотрудников предприятий к доносам на мэра»<sup>2</sup>. Сложно прогнозировать, чем закончится данная ситуация. На настоящий момент известно, что Новосибирский районный суд отказал мэру Кольцова в удовлетворении поданной им жалобы по факту возбуждения второго уголовного дела<sup>3</sup>.

В 2009 г. продолжались и другие тенденции ограничения автономии местного самоуправления и встраивания его во властную вертикаль, начавшиеся в предшествующий период. Один из важнейших процессов в данной сфере связан с ограничением прямых выборов глав муниципальных образований. Особенно явно он проявляется в крупных городах. Так, в 2009 г. прямые выборы были отменены в Самаре, Ставрополе, Рязани, Нижнем Новгороде, Тюмени, Перми, Казани, Уфе, Твери. В большинстве из этих городов была введена модель, в наибольшей мере ограничивающая влияние населения на формирование органов местного самоуправления: глава города выбирается из состава депутатов городского Совета, а в качестве главы администрации по контракту нанимается менеджер, на определение кандидатуры которого значительное влияние могут оказывать региональные власти.

---

<sup>1</sup> Обращение более 1000 жителей города Кольцова к президенту РФ было размещено на официальном сайте Кольцово, опубликовано в газете «Компас» от 26 ноября 2009 г., его копии направлены губернатору Новосибирской области, спикеру Новосибирского областного Совета депутатов и прокурору региона. *Источник:* 01.12.2009, Тайга.инфо. <http://tayga.info/documents/2009/12/01/~94580>

<sup>2</sup> *Самахова И.* Гражданская казнь мэра наукограда (Ирина Самахова отправляет “SOS” из Сибири). *Источник:* 07.12.2009, Полит.ру. <http://www.polit.ru/analytics/2009/12/07/sos.html>

<sup>3</sup> *Источник:* 20.01.2010, ТАСС-Сибирь

[http://www.itartass-sib.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15907-302.html](http://www.itartass-sib.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=15907-302.html)

Тенденция встраивания системы местного самоуправления в вертикаль власти реализуется и посредством изменений, вносимых в избирательное законодательство. Еще в 2005 г. муниципальным образованиям была предоставлена возможность вводить, помимо мажоритарной избирательной системы, также смешанную или чисто пропорциональную систему муниципальных выборов<sup>1</sup>. В апреле 2009 г. федеральный законодатель пошел дальше, установив новый порядок, в соответствии с которым на муниципальных выборах, проходящих по пропорциональной системе, списки кандидатов могут выдвигать только отделения политической партии, имеющей в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах<sup>2</sup>. Ранее таким правом обладали также избирательные объединения, сформированные при проведении выборов в органы местного самоуправления общественными объединениями (общественными организациями, движениями). Теперь же общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, вправе лишь предлагать кандидатуры для включения их в партийные списки кандидатов, что осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О политических партиях». При этом вопрос об обеспечении гарантий реализации пассивного избирательного права граждан, которые не являются членами политических партий или избирательных объединений, оказался переданным на региональный уровень<sup>3</sup>.

Политика субъектов Федерации по данному вопросу была различной. Ряд регионов исключил возможность организации муниципальных выборов по партийным спискам, что вполне отвечает смыслу и содержанию деятельности органов местного самоуправления – решать хозяйственные, а не политические вопросы местной жизни. Но некоторые субъекты Федерации предоставили право органам местного самоуправления фиксировать одну из трех избирательных систем, включая пропорциональную, не выполнив требование федерального законодательства о гарантиях реализации пассивного избирательного права граждан. Тем самым создавалась возможность для нарушения конституционных прав граждан, не являющихся членами политических партий или избирательных объединений<sup>4</sup>.

В осеннюю избирательную кампанию 2009 г. партийные выборы стали проводиться как в крупных муниципальных образованиях, так и в мелких сельских поселениях. Примером последних являются выборы 11 октября 2009 г. в Хомутининском сельском

---

<sup>1</sup> Редакция от 21 июля 2005 г. п. 3 ст. 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Заметим, что в первоначальной версии данного закона выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением, избирательным блоком.

<sup>2</sup> Новая редакция от 5 апреля 2009 г. п. 3 ст. 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>3</sup> Согласно п.3.1 ст. 32 Федерального закона «Об основных гарантиях...» (ред. от 21 июля 2005 г.), если конституцией, уставом или законом субъекта Федерации предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, то законом субъекта РФ должны быть предусмотрены гарантии реализации пассивного избирательного права и тех граждан, которые не являются членами политических партий или избирательных объединений.

<sup>4</sup> Речь идет о ст. 18 и 19 Конституции РФ.

поселении Челябинской области, региональным законодательством которой не предусмотрены соответствующие гарантии для беспартийных кандидатов. В поселении проживает всего 1400 человек (1262 избирателя), активных партийных ячеек в нем не было последние 20 лет. Тем не менее четыре партии – «Справедливая Россия», КПРФ, «Единая Россия» и ЛДПР – официально выдвинули своих кандидатов. Причем кандидаты от трех из четырех партий являются сотрудниками санатория «Урал». Несмотря на малочисленность населения села Хомутино, в поселении с начала муниципальной реформы существовала проблема разрешения конфликтов между различными группами интересов. Признаком этого являлся, в частности, добровольный выбор модели наемного управляющего, возглавляющего местную администрацию, что позволяло назначить на эту должность компромиссную фигуру, устраивающую всех. Не без трудностей и издержек, но баланс интересов так или иначе находился и при решении других вопросов. Принятие модели выбора по партийным спискам практически взорвало ситуацию, создавая механизм захвата одной из местных группировок, а именно руководством санатория «Урал» – учреждения, в котором работает большинство взрослых жителей села, – монополии на управление территорией. Подготовка выборов в Хомутино сопровождалась многочисленными скандалами (например, ветераны партии КПРФ написали открытое письмо своему лидеру с просьбой снять с выборов список «лжекоммунистов»). По имеющейся информации, процесс окончательного формирования представительного органа сельского поселения по партийным спискам неоправданно затянулся, так что жители Хомутино еще не знакомы со всеми депутатами, которые теперь представляют их интересы в якобы выборном органе местного самоуправления.

Ситуация в селе Хомутино, как в капле воды, отразила общую атмосферу муниципальных выборов 11 октября 2009 г. В печати приводились многочисленные факты искажения результатов выборов, начиная с непреодолимых административных барьеров к регистрации кандидатов, не принадлежащих «Единой России», и кончая фальсификацией полученных результатов. Был возбужден ряд уголовных дел. Но на настоящий момент известен лишь один случай отмены результатов муниципальных выборов. 4 декабря 2009 г. городским судом Дербента были отменены результаты выборов мэра города, на которых, согласно официальным итогам, победу одержал действующий глава муниципального образования. В перечень допущенных нарушений вошли: незаконный отказ в регистрации кандидатов; давление на них с целью снятия кандидатур; включение в состав избиркомов лиц, аффилированных с главой города; незаконная выдача бюллетеней для досрочного голосования; подсчет голосов в отсутствие членов участковых избирательных комиссий с решающим голосом и наблюдателей и т.п. В день выборов 13 избирательных участков были закрыты, еще 12 работали с перерывами.

Но и после выборов 11 октября в избирательное законодательство вносились новые изменения, предусматривающие усиление централизации в организации муниципальных выборов. В конце декабря 2009 г. была поддержана инициатива «Единой России» по усилению роли партий и региональных избирательных комиссий при формировании муниципальных избирательных комиссий. Раньше формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществлялось его представительным органом на основе предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты; предложений собраний избирателей

по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Формирование избирательной комиссии поселения осуществлялось на основе предложений избирательной комиссии муниципального района. Теперь половина муниципального избиркома формируется областным избиркомом, а половина – теми партиями, которые допущены к распределению мандатов в представительных органах власти. Примерно в полтора раза увеличен количественный состав муниципальных избирательных комиссий. Так, избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве восьми, десяти или двенадцати членов с правом решающего голоса. Избирательная комиссия поселения формируется в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса.

Анализ развития ситуации в сфере местного самоуправления в 2009 г. позволяет сделать следующие выводы. На протяжении всего года происходило усиление муниципальной контрреформы, направленной на дальнейшее встраивание местного самоуправления в «вертикаль власти», ограничение влияния граждан на деятельность органов местного самоуправления, снижение их подотчетности и подконтрольности населению. В течение 2009 г. можно наблюдать как продолжение и укрепление антиреформенных тенденций, начавшихся в предшествующие годы, так и новые шаги в данном направлении. К основным можно отнести внесение в муниципальное законодательство новеллы об удалении глав муниципальных образований в отставку и отмену обязательности референдумов при принятии решений об объединении поселений. При этом ужесточение положений законодательства, направленных на ликвидацию каких-либо элементов автономии местного самоуправления, не привело к снижению «силовых» методов давления на местные власти: масштабов уголовного преследования, фальсификации выборов и т.п.



## Приложение 1

### Обзор значительных изменений в области налогового регулирования и гражданского законодательства за 2009 г.<sup>1</sup>

2009 г. не стал исключением в плане продолжения реформирования налогового законодательства. Ежегодно налоговое законодательство претерпевает изменения: в течение года были внесены изменения и дополнения во все главы части второй Налогового кодекса Российской Федерации. В обзоре мы рассмотрим лишь наиболее существенные изменения, связанные с заменой единого социального налога (ЕСН) на страховые взносы в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральный и Территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Кроме того, отметим также значимые изменения в гражданском законодательстве.

#### 1. Основные изменения, внесенные в Налоговый кодекс РФ (часть вторую)

##### 1.1. Налог на добавленную стоимость (НДС)

Глава 21 Налогового кодекса РФ дополнена положениями, предусматривающими заявительный порядок возмещения НДС<sup>2</sup>.

Согласно вводимому правилу, предусмотренному ст. 176.1 НК РФ, сумма налога, заявленная к возмещению в налоговой декларации (положительная разница между суммой налоговых вычетов и суммой исчисленного налога), может быть возмещена налогоплательщику до завершения налоговыми органами камеральной налоговой проверки.

Право на применение такого порядка возмещения налога предоставлено организациям, у которых совокупная сумма НДС, акцизов, налога на прибыль и НДСПИ (за исключением отдельных сумм налогов), уплаченная за последних три календарных года, составляет не менее 10 млрд руб., а также налогоплательщикам, предоставившим вместе с налоговой декларацией, в которой заявлена сумма НДС к возмещению, банковскую гарантию (предусматривающую обязанность банка по требованию налогового органа уплатить в бюджет излишне полученную налогоплательщиком (зачтенную) сумму налога). Гарантию могут предоставлять банки, включенные Минфином РФ в перечень банков, отвечающих установленным требованиям.

Право на возмещение НДС может быть реализовано путем подачи заявления, в котором указываются реквизиты банковского счета для перечисления денежных средств. В течение 5 дней со дня подачи заявления налоговый орган проверяет соблюдение налогоплательщиком установленных требований и принимает решение о возмещении суммы налога либо об отказе.

Положениями ст. 176.1 НК РФ подробно регламентированы процедуры возврата суммы налога налогоплательщику, зачета в счет имеющейся у налогоплательщика не-

<sup>1</sup> Раздел подготовлен с помощью правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с введением заявительного порядка возмещения налога на добавленную стоимость».

доимки по обязательным платежам, возврата излишне полученных налогоплательщиком в заявительном порядке сумм налога. Новые правила применяются к порядку возмещения сумм НДС по налоговым декларациям, представленным за налоговые периоды, начиная с I квартала 2010 г.

Изменения коснулись также ряда иных статей Налогового кодекса РФ. Так, в новой редакции изложен п. 2 ст. 169 НК РФ, в соответствии с которым, в частности, не являются основанием для отказа принятия к вычету НДС ошибки в счетах-фактурах, если они не препятствуют налоговым органам идентифицировать продавца, покупателя, наименование и стоимость товаров (работ, услуг), имущественных прав, ставку и сумму налога.

Введены новые льготы по НДС для управляющих компаний, ТСЖ и ЖСК<sup>1</sup>.

Так, согласно подп. 29 п. 3 ст. 149 НК РФ от НДС освобождается реализация коммунальных услуг, а согласно подп. 30 п. 3 ст. 149 НК РФ не облагаются НДС услуги по содержанию общего имущества в многоквартирном доме и ремонт такого имущества. Такая позиция была ранее высказана ВАС РФ<sup>2</sup> в отношении ТСЖ. В соответствии с внесенными поправками применить льготу смогут управляющие организации, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные, жилищные или иные специализированные потребительские кооперативы, созданные для удовлетворения потребностей граждан в жилье и отвечающие за обслуживание внутридомовых инженерных систем, с использованием которых предоставляются коммунальные услуги.

Следует отметить, что применить льготу<sup>3</sup> можно будет при соблюдении двух условий:

- оказывать услуги должны именно те организации, которые перечислены в норме НК РФ, т.е. если коммунальные услуги жильцам оказывает напрямую какая-либо снабжающая, эксплуатирующая организация, то льготу применить она не вправе;
- данные услуги должны приобретаться перечисленными ранее компаниями непосредственно у организаций коммунального комплекса, поставщиков электроэнергии, газоснабжающих организаций, а также у компаний и предпринимателей, непосредственно оказывающих услуги по содержанию общего имущества в многоквартирном доме и проводящих ремонтные работы.

Также был введен новый п. 3 ст. 162 НК РФ, согласно которому средства, поступающие указанным организациям на формирование резерва для проведения текущего и капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, не будут включаться в базу по НДС.

Важная поправка связана с налогообложением НДС при получении некоммерческими организациями имущества в безвозмездное пользование для ведения уставной дея-

---

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в статьи 149 и 162 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>2</sup> В 2007 г. было принято постановление Пленума ВАС РФ от 5 октября 2007 г. № 57, которое, в частности, разрешило проблему, связанную с обложением НДС сумм, поступающих ТСЖ от его членов. ВАС РФ постановил, что ТСЖ не уплачивают НДС по операциям, связанным с предоставлением коммунальных услуг и с содержанием, эксплуатацией и ремонтом общего имущества дома.

<sup>3</sup> Налогоплательщики могут отказаться от применения этих льгот в порядке, предусмотренном п. 5 ст. 149 НК РФ.

---

тельности<sup>1</sup>. Так, не будут облагаться НДС услуги по передаче некоммерческим организациям в безвозмездное пользование для ведения ими уставной деятельности государственного или муниципального имущества, которое не закреплено за государственными или муниципальными предприятиями и учреждениями и составляет государственную казну РФ, субъекта РФ или муниципальную казну (подп. 10 п. 2 ст. 146 НК РФ).

## 1.2. Налог на прибыль

Оплата медицинских услуг, оказываемых застрахованным работникам, теперь учитывается в расходах на оплату труда наряду со взносами по договорам добровольного личного страхования. Договор с медицинской организацией должен быть заключен на срок не менее одного года, а сама организация должна иметь лицензию на осуществление медицинской деятельности. Общий лимит для признания данных расходов (взносов по договорам страхования и непосредственной оплаты услуг медицинским учреждениям) остался прежним – не более 6% суммы расходов на оплату труда (абз. 9 п. 16 ст. 255 НК РФ).

Изменения, внесенные в п. 2 ст. 254 и в подп. 2 п. 1 ст. 268 НК РФ, закрепили право компаний уменьшить доходы от реализации выявленного в ходе инвентаризации имущества, которое не является амортизируемым, на его стоимость. До 1 января 2010 г. по правилам подп. 2 п. 1 ст. 268 НК РФ доходы от реализации прочего (неамортизируемого) имущества можно было уменьшить на цену его приобретения или создания, которой у имущества, выявленного в ходе инвентаризации, нет. Теперь в данную норму внесено уточнение: доходы уменьшаются также на сумму расходов, указанных в абз. 2 п. 2 ст. 254 НК РФ.

Важная поправка связана с налогообложением прибыли при получении некоммерческими организациями имущества в безвозмездное пользование на ведение уставной деятельности<sup>2</sup>. При получении по решению органов государственной власти или органов местного самоуправления некоммерческими организациями государственного или муниципального имущества для ведения уставной деятельности у некоммерческих организаций не возникает дохода в виде безвозмездно полученных имущественных прав (подп. 16 п. 2 ст. 251 НК РФ).

Минэкономразвития России<sup>3</sup> в течение 2010 г. предполагает также внести и иные изменения в ст. 251 НК РФ: расширить понятие гранта; включить в необлагаемые доходы добровольные имущественные взносы, полученные фондами и автономными некоммерческими организациями при их создании от учредителей; доходы в виде безвозмездно полученных работ, оказанных услуг, полученных имущественных прав на обеспечение ведения уставной деятельности некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере науки, культуры, искусства, физической культуры и

---

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 25 ноября 2009 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 25 ноября 2009 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>3</sup> <http://www.economy.gov.ru/>

спорта, за исключением профессионального спорта, образования, просвещения, здравоохранения, защиты прав и свобод человека и гражданина, социальной и правовой поддержки и защиты граждан, оказываемой на безвозмездной и льготной основе, содействия защите граждан от чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей среды и защиты животных, а также осуществляющих иные виды благотворительной деятельности и ряд других изменений.

Возвращаясь к уже принятым поправкам, следует отметить изменения порядка налогообложения операций с ценными бумагами.

Так, уточнены условия, при которых ценные бумаги признаются обращающимися на организованном рынке ценных бумаг (далее – ОРЦБ). Одно из этих условий – расчет по ним рыночной котировки в случае, когда это предусмотрено соответствующим национальным законодательством (подп. 3 п. 3 ст. 280 НК РФ). Теперь в абз. 5 п. 3 ст. 280 НК РФ предусмотрено, что при невозможности однозначно определить, на территории какого государства заключались сделки с ценными бумагами вне ОРЦБ (в том числе сделки, заключаемые посредством электронных торговых систем), организация вправе самостоятельно выбрать такое государство в зависимости от места нахождения продавца или покупателя ценных бумаг. Механизм данного выбора должен быть закреплен в учетной политике для целей налогообложения.

Уточнено понятие рыночной котировки ценной бумаги. Это средневзвешенная цена ценной бумаги по сделкам, совершенным в течение торгового дня через российского организатора торговли на рынке ценных бумаг (далее – РЦБ), включая фондовую биржу, – для ценных бумаг, допущенных к торгам такого организатора торговли на РЦБ, такой фондовой биржи. Если ценные бумаги допущены к торгам на иностранной фондовой бирже, то рыночной котировкой считается цена закрытия по ценной бумаге, рассчитываемая иностранной фондовой биржей по сделкам, которые совершены в течение торгового дня через такую биржу (п. 4 ст. 280 НК РФ).

Дополнены правила определения рыночной цены ценных бумаг, обращающихся на ОРЦБ. Теперь прямо предусмотрено, что в случае реализации ценной бумаги на организованном рынке по цене выше максимальной при определении финансового результата принимается именно максимальная цена сделки на ОРЦБ (абз. 5 п. 5 ст. 280 НК РФ). Ранее данного правила ст. 280 НК РФ не содержала, что позволяло Минфину России требовать включения в доходы не максимальной, а фактической стоимости реализации ценных бумаг<sup>1</sup>.

Несколько упрощены и изменены правила определения цены реализации ценных бумаг, не обращающихся на ОРЦБ (п. 6 ст. 280 НК РФ). Для целей налогообложения принимается фактическая цена сделки, если она находится в интервале между минимальной и максимальной ценами, определенными исходя из расчетной цены ценной бумаги и предельного отклонения цен (которое установлено в размере 20% в сторону повышения или понижения от расчетной цены). Если цена реализации ценных бумаг ниже минимальной или выше максимальной, то учитывается минимальная или максимальная цена соответственно (установленные исходя из расчетной цены и предельного отклонения цен).

---

<sup>1</sup> См., например, письма Минфина России от 23 ноября 2007 г. № 03-02-07/1-452, от 17 апреля 2007 г. № 03-03-06/2/74, от 21 марта 2006 г. № 03-03-04/1/269.

Порядок определения расчетной цены ценных бумаг, не обращающихся на ОРЦБ, должен быть установлен ФСФР России по согласованию с Минфином России (абз. 4 п. 6 ст. 280 НК РФ).

### 1.3. Единый социальный налог (ЕСН)<sup>1</sup>

С 1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ (за исключением отдельных положений), который регулирует отношения, связанные с исчислением и уплатой страховых взносов<sup>2</sup>, а глава 24 НК РФ «Единый социальный налог» утратила силу (ч. 2 ст. 24 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ). Итак, предусматривается замена ЕСН на страховые взносы в Пенсионный фонд РФ (далее – ПФ РФ), Фонд социального страхования РФ (далее – ФСС РФ) и фонды обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС и ТФОМС). То есть мы видим возврат к положению, которое было до принятия главы 24 Налогового кодекса РФ. В основном нормы Закона о страховых взносах повторяют нормы из первой части НК РФ и собственно главы 24 НК РФ.

Итак, с 2010 г. ЕСН заменяется страховыми взносами в государственные социальные фонды. Налоговые органы не будут осуществлять контроль за уплатой взносов, контроль за исчислением и уплатой взносов в ПФ РФ и в фонды медицинского страхования будет осуществлять Пенсионный фонд, а взносы на социальное страхование, как и ранее, будет контролировать ФСС РФ.

Индивидуальные предприниматели, нотариусы и адвокаты будут уплачивать не только фиксированные взносы в ПФ РФ, но и взносы в медицинские фонды.

При уплате взносов налогоплательщики обладают такими же правами и обязанностями, какими обладали согласно НК РФ. С начала года всем плательщикам страховых взносов придется встать на учет в Пенсионном фонде РФ. Порядок постановки на учет в настоящее время не определен, его должно утвердить правительство РФ.

Сдавать отчетность придется во все фонды отдельно, что нельзя признать удобным для налогоплательщиков. Плательщики страховых взносов кроме существующей ежеквартальной подачи расчетов в ФСС РФ также должны ежеквартально сдавать в территориальный орган Пенсионного фонда РФ расчет по начисленным и уплаченным страховым взносам на обязательное пенсионное страхование в Пенсионный фонд и на обязательное медицинское страхование в ФОМС по форме, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального

<sup>1</sup> См. Федеральные законы от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

<sup>2</sup> Действие нового Закона не распространяется на взносы на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, а также на обязательное медицинское страхование неработающего населения, уплата которых регулируется специальными федеральными законами.

страхования, которая также еще не утверждена. Сроки сдачи расчетов в ФСС РФ остаются прежними – до 15-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, а в Пенсионный фонд и ФОМС – до 1-го числа второго календарного месяца.

Плательщикам взносов не придется сдавать годовую отчетность. В I квартале отчетность будет сдаваться только за IV квартал.

До 30 марта 2010 г. необходимо подать декларацию по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование за 2009 г. по форме, утвержденной Министерством финансов РФ. После сверки налоговые органы передадут ее в органы Пенсионного фонда РФ.

О переходном периоде по уплате ЕСН за 2009 г. ничего не сообщается. С 1 января 2010 г. глава 24 НК РФ, устанавливающая обязанности уплачивать ЕСН, утрачивает силу; не предусмотрена и соответствующая обязанность по вступившему в силу с 1 января 2010 г. Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ.

Как и прежде, объекты обложения страховыми взносами различаются в зависимости от плательщика. Плательщики, осуществляющие выплаты в пользу физических лиц, уплачивают взносы с выплат и иных вознаграждений, начисляемых по трудовым и гражданско-правовым договорам, предметом которых является выполнение работ, оказание услуг, а также по договорам авторского заказа, договорам об отчуждении исключительного права на произведения науки, литературы, искусства, издательским лицензионным договорам, лицензионным договорам о предоставлении права использования произведения науки, литературы, искусства. Понятие «объект обложения» несколько расширено: авторские договоры заменены договорами авторского заказа.

Ставки для работодателей в 2010 г. остаются на уровне 2009 г.: в ПФ РФ – 20%, в ФСС РФ – 2,9%, в ФФОМС – 1,1%, в ТФОМС – 2,0%. При этом изменяется размер взносов в ПФ РФ на страховую и накопительную часть: для лиц 1966 г. рождения и старше на финансирование страховой части трудовой пенсии – 20%, для лиц 1967 г. рождения и младше на финансирование страховой части – 14%, на финансирование накопительной части – 6%.

Существенно изменяется система расчета взносов (регрессивная шкала расчета взносов). Установлен лимит начисления страховых взносов: с сумм выплат и иных вознаграждений в пользу физических лиц<sup>1</sup>, превышающих 415 тыс. руб. нарастающим итогом с начала расчетного периода, страховые взносы взиматься не будут. Предельная величина базы для начисления страховых взносов с 2011 г. будет ежегодно индексироваться в размере, определяемом правительством РФ, в соответствии с ростом средней заработной платы.

Новый закон об уплате страховых взносов касается и индивидуальных предпринимателей, и налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения (УСН) и единый налог на вмененный доход (ЕНВД). Известно, что преимущество в использовании специальных налоговых режимов заключалось в том числе и в возможности не платить ЕСН. Хотя страховые взносы в ФСС РФ в 2010 г. платить не придется, зато придется уплачивать не только фиксированные взносы в Пенсионный фонд РФ, но и взносы в фонды обязательного медицинского страхования.

---

<sup>1</sup> Взносы будут начисляться на выплаты физическим лицам независимо от того, пойдут эти выплаты в уменьшение налога на прибыль или нет.

На уровне ставок 2009 г. останутся тарифы страховых взносов для организаций и индивидуальных предпринимателей, которые являются сельскохозяйственными товаропроизводителями или имеют статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны, а также пониженный тариф применяется для организаций и индивидуальных предпринимателей, использующих УСН или уплачивающих ЕНВД, для лиц, использующих труд инвалидов. Они должны заплатить страховой взнос в ПФ РФ по ставке 14% с разбивкой взносов на страховую и накопительную части: для лиц 1966 г. рождения и старше на финансирование страховой части трудовой пенсии – 14%, для лиц 1967 г. рождения и младше на финансирование страховой части – 8%, на финансирование накопительной части – 6%.

Организации и индивидуальные предприниматели, применяющие единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН), должны будут начислять 10,3% в ПФР с разбивкой взносов на страховую и накопительную части: для лиц 1966 г. рождения и старше на финансирование страховой части трудовой пенсии – 10,3%, для лиц 1967 г. рождения и младше на финансирование страховой части – 4,3%, на финансирование накопительной части – 6%.

Тарифы для индивидуальных предпринимателей, адвокатов и нотариусов, занимающихся частной практикой (т.е. плательщиками, не производящими выплат физическим лицам), равны производству МРОТ (установленного на начало финансового года) и тарифа в соответствующий фонд, а именно: в ПФ РФ – МРОТ x 20% x 12; в ФФОМС – МРОТ x 1,1% x 12; в ТФОМС x 2% x 12. Исходя из полученной суммы, а не из фактической прибыли, индивидуальные предприниматели обязаны платить ежемесячные страховые взносы. Взносы в ФСС РФ данная категория налогоплательщиков в обязательном порядке не уплачивает.

Не будут облагаться взносами выплаты иностранцам, работающим за границей или временно пребывающим в России. Из положения о не облагаемых страховыми взносами выплатах изъяли некоторые ранее необлагаемые доходы – компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении, компенсации за тяжелую работу, работу с вредными и (или) опасными условиями труда (кроме компенсации за молоко и т.п.). Эти доходы будут облагаться взносами наравне с другими доходами. А вот материальная помощь по рождению ребенка (до 50 тыс. руб.) не облагается взносами только в случае выплаты ее в первый год после рождения.

При предоставлении своим сотрудникам социальных преимуществ предприятиям теперь не важно, уменьшают они налоговую базу по налогу на прибыль или нет. Норма в п. 3 ст. 236 НК РФ, позволяющая организациям выбирать уменьшать налог на прибыль или ЕСН, – с 1 января 2010 г. отменяется.

Кроме того, некоторые выплаты не будут облагаться страховыми взносами, в частности:

- материальная помощь не будет облагаться взносами в размере до 4 тыс. руб. (ранее – до 3 тыс. руб.);
- оплата обучения по основным и дополнительным профессиональным образовательным программам, в том числе по профессиональной подготовке и переподготовке работников, а также на компенсацию работнику указанных затрат;

- материальная помощь в размере до 50 тыс. руб., выплачиваемая в связи с рождением (усыновлением, удочерением) ребенка в первый год после рождения (усыновления, удочерения);
- оплата лечения своих работников по договорам добровольного личного страхования работников, заключаемым со страховщиками, и по договорам на оказание медицинских услуг работникам, заключаемым на срок более 1 года;
- оплата работодателем страховых взносов в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» в размере не более 12 тыс. руб. в год;
- компенсация затрат по уплате процентов по займам (кредитам) на приобретение и (или) строительство жилого помещения.

Изменится размер пособий по временной нетрудоспособности и по беременности и родам. Расчет должен производиться исходя из нового максимума среднедневного заработка. В 2010 г. максимальный среднедневной заработок составит:  $415\,000^1 / 365 = 1\,136,99$ . Однако если организация захочет выплачивать пособие, учитывая реальный средний заработок работника, который окажется больше, то указанные дополнительные выплаты она не сможет признать в качестве расходов по налогу на прибыль организаций (п. 15 ст. 255 НК РФ). Так же изменится размер максимальных выплат по пособиям по уходу за ребенком, который в 2010 г. составит:  $415\,000 / 12 \times 40\% = 13\,833,33$ .

Ухудшением положения налогоплательщика надо признать то, что если произошла ошибка в КБК (код бюджетной классификации) при перечислении взноса, сам взнос не будет считаться уплаченным, даже если попал в нужный фонд.

Что касается проверок, то ПФ РФ вправе проводить выездные проверки, во время которых он будет проверять не только правильность исчисления взносов и своевременность их уплаты, но и факт предоставления сведений персонифицированного учета<sup>2</sup>. Выездная проверка не может проводиться чаще, чем раз в 3 года<sup>3</sup>.

Положительным является тот момент, что отменены неадекватные нарушению штрафы в ФСС РФ за неподачу расчетов. Теперь ответственность устанавливается в процентах от суммы взносов к уплате, но не менее 100 руб. до 180 дней просрочки и 1000 руб., если прошло более 180 дней. Таким образом, не придется, как ранее, при опоздании на несколько дней с «нулевым» отчетом платить в ФСС РФ 1000 руб.

Отметим также, какие изменения ожидают плательщиков с 2011 г.

Так, к ежеквартальному отчету по начисленным и уплаченным страховым взносам добавится ежеквартальная персонифицированная отчетность в ПФ РФ. Причем страхователи со среднесписочной численностью более 50 человек за предыдущий календарный год обязаны сдавать отчетность с 2011 г. только в электронном формате с электронной цифровой подписью.

<sup>1</sup> В 2010 г. предельная величина базы, на которую начисляются страховые взносы, равна 415 тыс. руб. (п. 4 ст. 8 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ).

<sup>2</sup> В отношении персонифицированного учета в 2010 г. отчетными периодами будут признаваться полугодие и календарный год. Соответственно страхователи должны подать сведения до 1 августа 2010 г. и до 1 февраля 2011 г.

<sup>3</sup> Повторная проверка может проводиться только в случае ликвидации или реорганизации плательщика.



В 2011 г. запланировано повышение ставок взносов до 34%, кроме некоторых категорий страхователей. Так же вырастут ставки фиксированных платежей у индивидуальных предпринимателей.

Для работодателей, применяющих общую систему налогообложения, тарифы взносов в фонды будут следующими (см. табл. 1).

Таблица 1

**Тарифы страховых взносов в фонды, %**

Фонд	2010	2011 и далее
ПФР	20	26
ФСС	2,9	2,9
ФФОМС	1,1	2,1
ТФОМС	2	3
Итого	26	34

Налогоплательщики, применяющие УСН или ЕНВД, с 2011 г. приравниваются к налогоплательщикам, применяющим общую систему налогообложения. Соответственно и ставка налогообложения для них будет составлять 34%.

Пониженные тарифы страховых взносов в 2011–2014 гг. (см. табл. 2) действуют только для сельхозпроизводителей, плательщиков ЕСХН, общин малочисленных народов, резидентов технико-внедренческих особых экономических зон и организаций инвалидов и предприятий, использующих их труд.

Таблица 2

**Пониженные тарифы страховых взносов в фонды, %**

Фонд	2011–2012	2013–2014
ПФР	16	21
ФСС	1,9	2,4
ФФОМС	1,1	1,6
ТФОМС	2,1	2,1
Итого	20,2	27,1

Итак, эта категория плательщиков должна будет начислять в ПФР в 2011–2012 гг. 16% и в 2013–2014 гг. 21% с разбивкой взносов на страховую и накопительную части: для лиц 1966 г. рождения и старше на финансирование страховой части трудовой пенсии – 16 и 21% соответственно по годам; для лиц 1967 г. рождения и младше на финансирование страховой части – 10 и 15% соответственно, на финансирование накопительной части - 6% (вплоть до 2014 г.).

С 2015 г. пониженных ставок не будет. Все страхователи будут уплачивать взносы по единой ставке в 34%.

1.4. Акцизы<sup>1</sup>

С 1 января 2010 г. вступили в силу изменения в ст. 193 НК РФ – увеличены налоговые ставки на некоторые виды подакцизных товаров.

В частности, ставка за спирт этиловый из всех видов сырья (в том числе этиловый спирт-сырец из всех видов сырья) составила 30,5 руб. за 1 литр безводного этилового

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в главы 22 и 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

спирта (ранее – 27,7 руб.). В среднем на 20% выросли ставки акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9% включительно. Значительно повышены ставки в отношении пива с объемной долей спирта от 0,5 до 8,6% – почти в 3 раза. Увеличены также ставки акцизов на табачные изделия, легковые автомобили, моторные масла и прямогонный бензин. В частности, ставки на табак, сигары и сигариллы выросли на 40%. Изменилась и фиксированная часть ставки на сигареты и папиросы.

Также уточнен порядок исчисления суммы акциза на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%.

Внесено дополнение в п. 2 ст. 200 НК РФ, ограничивающее вычет акциза при производстве алкогольной продукции с объемной долей этилового спирта более 9%: вычет будет исчисляться в пределах суммы акциза на этиловый спирт (независимо от того, какой вид сырья использовался для производства крепкой алкогольной продукции).

Согласно п. 3 ст. 204 НК РФ акциз при реализации (передаче) произведенных подакцизных товаров уплачивается равными долями не позднее 25-го числа первого месяца и не позднее 15-го числа второго месяца, следующего за истекшим налоговым периодом. С 1 января 2010 г. акциз необходимо уплачивать в полном объеме не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

#### 1.5. Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)<sup>1</sup>

С 1 января 2010 г. налогоплательщики вправе воспользоваться имущественным налоговым вычетом, предусмотренным подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ, при покупке жилого дома (или его доли) с земельным участком или земельного участка, предназначенного для индивидуального строительства. В этом случае вычет предоставляется только при наличии у физического лица документов, подтверждающих право собственности на земельный участок или его долю, а также свидетельства о праве собственности на дом (абз. 5 и 23 подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ). Следует отметить, что до указанной даты имущественный вычет можно было получить только при приобретении квартир, домов, комнат (долей в них)<sup>2</sup>.

Теперь имущественный вычет действует и в отношении расходов на погашение процентов по целевым займам (кредитам), полученным и израсходованным на приобретение земельного участка с домом (или его доли). С 1 января 2010 г. вступило в силу соответствующее дополнение в подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ. Если налогоплательщик использовал целевой заем (кредит) на новое строительство либо приобретение земельного участка с жилым домом (или его доли), то суммы налога, связанные с погашением процентов по таким займам, не включаются в общий размер имущественного вычета, который ограничивается 2 млн руб., а возвращаются в полном объеме (абз. 18 подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ).

---

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 202-ФЗ, Федеральный закон от 27 сентября 2009 г. № 220-ФЗ, Федеральный закон от 25 ноября 2009 г. № 281-ФЗ, Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 368-ФЗ.

<sup>2</sup> В разъяснениях контролирующих органов отмечалось, что перечень объектов, по которым может быть предоставлен вычет на приобретение (строительство), является закрытым, и расходы, связанные с приобретением земельного участка, в него не включены, поэтому права на вычет при такой покупке нет. См., например, письма Минфина России от 8 августа 2006 г. № 03-05-01-04/243, УФНС России по г. Москве от 13 августа 2008 г. № 28-10/076950, от 6 марта 2006 г. № 28-10/17213@.

В подп. 2 п. 1 ст. 220 НК РФ включен абз. 19, согласно которому применить имущественный вычет в полной сумме можно также в отношении процентов по банковским кредитам, предоставленным в целях перекредитования займов, которые использованы для строительства либо покупки жилых домов, квартир, комнат или долей в них, земельных участков под индивидуальную застройку и земельных участков с домами (или их долей). До 1 января 2010 г. расходы на разработку проектно-сметной документации учитывались в составе имущественного вычета лишь при строительстве или приобретении жилого дома (доли), а в отношении отделки приобретенных квартир (комнат) такого права не было предусмотрено.

Ровно вдвое (со 125 до 250 тыс. руб.) увеличен имущественный налоговый вычет с сумм, полученных при продаже имущества (за исключением жилых домов, квартир, комнат, дач, садовых домиков или земельных участков и долей в указанном имуществе), которое находилось в собственности налогоплательщика менее 3 лет (подп. 1 п. 1 ст. 220 НК РФ).

Дополнен перечень доходов, освобождаемых от обложения НДФЛ (ст. 217 НК РФ). Так, в него включена материальная помощь членам семьи, которая выплачивается в связи со смертью бывшего работника, вышедшего на пенсию. Кроме того, с материальной помощи бывшему работнику, находящемуся на пенсии, в случае смерти члена его семьи бывший работодатель не должен удерживать НДФЛ (абз. 3 п. 8 ст. 217 НК РФ). До 1 января 2010 г. при решении данного вопроса судебная практика шла по пути поддержки налоговых органов, признавая, что суммы материальной помощи, выплаченные членам семьи в связи со смертью бывшего работника, облагаются НДФЛ.

До внесения изменений при продаже жилья, дач, садовых домиков или земельных участков (долей в указанном имуществе), иного имущества (кроме ценных бумаг и имущества, используемого в предпринимательской деятельности), находившихся в собственности 3 года и более, физические лица – налоговые резиденты РФ были вправе воспользоваться имущественным вычетом, предусмотренным подп. 1 п. 1 ст. 220 НК РФ, в сумме полученных доходов. Теперь указанные доходы включены в перечень не облагаемых НДФЛ (п. 17.1 ст. 217 и подп. 1 п. 1 ст. 220 НК РФ), поэтому в данном случае у налогоплательщиков нет необходимости представлять в налоговый орган декларацию по НДФЛ<sup>1</sup>.

С января 2010 г. физическое лицо может обратиться к своему работодателю за получением социального вычета по договорам негосударственного пенсионного обеспечения или добровольного пенсионного страхования (п. 2 ст. 219 НК РФ). Для этого следует соблюдать два условия:

- необходимо представить документы, подтверждающие фактические расходы налогоплательщика в соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 219 НК РФ;
- взносы по указанным договорам должны быть удержаны и перечислены работодателем в соответствующие фонды<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Эти изменения распространяются на правоотношения, возникшие с 1 января 2009 г.

<sup>2</sup> Распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2009 г. Таким образом, работники, являющиеся участниками по договорам негосударственного пенсионного обеспечения и (или) добровольного пенсионного страхования, уже в 2010 г. могут получить у своего работодателя социальный вычет по таким расходам за 2009 г. либо подать в налоговую инспекцию по месту жительства декларацию по НДФЛ и соответствующие подтверждающие документы.

Ожидаются и иные изменения: Минэкономразвития России<sup>1</sup> в течение этого года планирует внести изменение в ст. 219 НК РФ, посвященную социальным налоговым вычетам. В частности, сейчас при определении размера налоговой базы в соответствии с п. 3 ст. 210 кодекса налогоплательщик имеет право на получение социальных налоговых вычетов в сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком на благотворительные цели в виде денежной помощи организациям науки, культуры, образования, здравоохранения и социального обеспечения, *частично или полностью финансируемым из средств соответствующих бюджетов*, а также физкультурно-спортивным организациям, образовательным и дошкольным учреждениям на нужды физического воспитания граждан и содержание спортивных команд, а также в сумме пожертвований, перечисляемых (уплачиваемых) налогоплательщиком религиозным организациям на осуществление ими уставной деятельности, – в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде.

Предлагается изъять привязку к частичному или полному бюджетному финансированию указанных организаций и дополнить норму иными доходами, которые подпадают под указанный вычет, а именно: налогоплательщик имеет право на получение социальных налоговых вычетов «в сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком в виде денежной помощи на благотворительные цели благотворительным организациям; доходов в сумме пожертвований, перечисляемых налогоплательщиком некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области науки, культуры, физической культуры и спорта, за исключением профессионального спорта, образования, просвещения, здравоохранения, защиты прав и свобод человека и гражданина, социальной и правовой поддержки и защиты граждан, оказываемой на безвозмездной и льготной основе, содействия защите граждан от чрезвычайных ситуаций, охраны окружающей среды и защиты животных, а также в сумме пожертвований, перечисляемых (уплачиваемых) налогоплательщиком религиозным организациям на осуществление ими уставной деятельности и некоммерческим организациям на формирование и пополнение целевого капитала, которое осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций», – в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде»<sup>2</sup>.

Возвращаясь к уже принятым поправкам, стоит отметить, что были также внесены изменения в ряд статей, в результате чего налогоплательщик при подаче в инспекцию по окончании налогового периода декларации по НДФЛ не обязан прилагать к ней отдельное письменное заявление для получения:

- стандартных вычетов, которые ему не предоставлены или предоставлены в меньшем размере (изменение в п. 4 ст. 218 НК РФ);
- социальных вычетов (изменение в п. 2 ст. 219 НК РФ);
- имущественных вычетов (изменение в п. 2 ст. 220 НК РФ);
- профессиональных вычетов. Но для получения данных вычетов у налогового агента письменное заявление ему подать нужно (п. 3 ст. 221 НК РФ).

---

<sup>1</sup> <http://www.economy.gov.ru/>

<sup>2</sup> См. <http://www.economy.gov.ru/>

Кроме того, в декларации по НДФЛ можно не указывать доходы, освобожденные от налогообложения, а также доходы, при получении которых налог полностью удержан налоговыми агентами (п. 4 ст. 229 НК РФ).

С 1 января 2010 г. вступила в силу новая редакция ст. 214.1 НК РФ, которая регулирует особенности налогообложения по операциям с ценными бумагами и с финансовыми инструментами срочных сделок (ФИСС). Данные правила дополнены и раскрыты более подробно. Основное нововведение – возможность переноса на будущее убытков от операций с ценными бумагами и ФИСС, обращающимися на организованном рынке ценных бумаг. Правила переноса убытков на будущее установлены в п. 16 ст. 214.1 и в ст. 220.1 НК РФ. В частности, суммы убытков, перенесенные на будущие периоды, могут уменьшать налоговую базу только по аналогичным операциям. Данный перенос производится в течение 10 лет, следующих за налоговым периодом, когда убыток получен. Убытки прошлых лет уменьшают налоговую базу посредством предоставления налоговых вычетов (ст. 220.1 НК РФ). Для получения вычета необходимо представить документы, подтверждающие объем понесенного убытка, в течение всего срока, когда он уменьшает налоговую базу текущего периода на суммы ранее полученных убытков (п. 4 ст. 220.1 НК РФ). Вычет предоставляется на основании письменного заявления налогоплательщика, которое подается вместе с налоговой декларацией по итогам года (п. 5 ст. 220.1 НК РФ). Перенос осуществляется только в отношении убытков, полученных начиная с 2010 г.

#### 1.6. Транспортный налог<sup>1</sup>

Внесены поправки в порядок установления ставок по транспортному налогу. В соответствии с действующей ст. 361 НК РФ ставки транспортного налога утверждаются законами субъектов РФ в предусмотренных кодексом размерах. При этом региональным властям предоставлено право увеличить или уменьшить установленную в НК РФ ставку, но не более чем в 5 раз<sup>2</sup>.

Следует отметить, что законопроект предполагал увеличение в 2 раза ставок налога, указанных в п. 1 ст. 361 НК РФ, а регионам предоставлялось право увеличивать ставки не более чем в 5 раз и уменьшать их, но не более, чем в 10 раз. Однако данная редакция законопроекта была отклонена Советом Федерации. Согласительная комиссия Госдумы и Совета Федерации приняла решение по Закону «О внесении изменений в главы 22 и 28 части 2 Налогового кодекса РФ»: по транспортному налогу решено вернуться к прежней базовой ставке, а коридор возможного изменения данной ставки регионами расширить до 10 раз в сторону как снижения, так и повышения.

В соответствии с п. 3 ст. 361 НК РФ ставка налога может дифференцироваться в зависимости от категории и срока полезного использования транспортного средства. Такое основание для разграничения ставок, как срок полезного использования автомоби-

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в главы 22 и 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

<sup>2</sup> В Письме Минфина России от 3 декабря 2009 г. № 03-05-06-04/401 разъяснено, что поправки, внесенные в ст. 361 НК РФ Федеральным законом от 28 ноября 2009 г. № 282-ФЗ, не влекут автоматического увеличения налоговых ставок, а расширяют диапазон возможностей для принятия решений органами власти субъектов РФ по установлению ставок транспортного налога. Действительно, внесенные поправки не изменили размеры ставок, указанные в п. 1 ст. 361 НК РФ, теперь регионы могут воспользоваться новым правом и увеличить ставки в утвержденных НК РФ пределах.

ля, будет исключено. Однако с 1 января 2010 г. законами субъектов РФ могут быть установлены различные ставки на транспортные средства в зависимости от года их выпуска и экологического класса.

Согласно п. 4 ст. 57 НК РФ если расчет базы налога производится инспекцией, то обязанность по уплате этого налога возникает не ранее даты получения соответствующего уведомления. На основании внесенных в п. 3 ст. 363 НК РФ изменений инспекция может направить налогоплательщику уведомления об уплате транспортного налога только за три налоговых периода, предшествующих календарному году их направления. Также установлена обязанность данных физлиц по уплате налога не более чем за три налоговых периода, предшествующих году направления уведомлений. Отметим, что налоговым периодом по транспортному налогу является календарный год.

### 1.7. Государственная пошлина

Размер почти всех видов госпошлин был увеличен более чем в 2 раза (глава 25.3 НК РФ). Повышенные тарифы действуют с 30 января 2010 г.<sup>1</sup>

Введены новые льготы по уплате госпошлины. Теперь госпошлина не уплачивается:

- за госрегистрацию права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности (подп. 4.3 п. 3 ст. 333.35 НК РФ);
- за внесение изменений в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним в случае изменения законодательства РФ (подп. 4.4 п. 3 ст. 333.35 НК РФ);
- за внесение изменений в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним при представлении уточненных данных об объекте недвижимого имущества (подп. 4.5 п. 3 ст. 333.35 НК РФ);
- за госрегистрацию прекращения арестов недвижимого имущества (новая редакция подп. 5 п. 3 ст. 333.35 НК РФ);
- за госрегистрацию прекращения прав в связи с ликвидацией объекта недвижимого имущества, отказом от права собственности на объект недвижимого имущества, переходом права к новому правообладателю, преобразованием (реконструкцией) объекта недвижимого имущества (подп. 8.1 п. 3 ст. 333.35 НК РФ);
- за госрегистрацию прекращения ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество (подп. 8.2 п. 3 ст. 333.35 НК РФ);
- за проставление апостиля на истребуемых по запросам дипломатических представительств и консульских учреждений РФ документах о регистрации актов гражданского состояния и справках, выданных архивными органами по обращениям проживающих за пределами России физлиц (подп. 12 п. 3 ст. 333.35 НК РФ).

Госпошлина за выдачу, продление срока действия и восстановление виз иностранными гражданами и лицами без гражданства может уплачиваться в иностранной валюте (п. 5 ст. 333.29 НК РФ).

Выдача копий документов не признается юридически значимым действием, за которое взимается госпошлина (п. 1 ст. 333.16, подп. 4 п. 1 ст. 333.18 НК РФ).

---

<sup>1</sup> См. п. 1 ст. 28 Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ.

### 1.8. Упрощенная система налогообложения (УСН) и Единый налог на вмененный доход (ЕНВД)

Одним из условий применения упрощенной системы налогообложения является соблюдение предельного размера доходов по итогам 9 месяцев того года, в котором организация подает заявление о переходе на указанный спецрежим. С 1 января 2010 г. данный лимит составляет не 15 млн, а 45 млн руб. (п. 2.1 ст. 346.12 НК РФ). Именно на указанный размер необходимо было ориентироваться при подаче после 1 октября 2009 г. заявления о переходе с 2010 г. на УСН. Этот лимит будет применяться до 1 октября 2012 г.<sup>1</sup> Также с 20 млн до 60 млн руб. увеличен размер доходов, при превышении которого налогоплательщики утрачивают право применять УСН (п. 4.1 ст. 346.13 НК РФ). Эта новая предельная величина будет использоваться с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2012 г.<sup>2</sup> Вместе с тем с 22 июля 2009 г. до 1 января 2013 г. приостановлено действие абз. 2 п. 2 ст. 346.12 НК РФ, согласно которому предельные размеры доходов умножаются на коэффициенты-дефляторы.

С 2011 г. организации и индивидуальные предприниматели, которые применяют УСН, будут уплачивать взносы на обязательное пенсионное страхование, обязательное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование, обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний.

С начала 2010 г. действуют изменения, внесенные в Налоговый кодекс РФ и касающиеся учета указанных взносов при расчете единого налога в связи с применением УСН. Если налогоплательщик применяет УСН с объектом налогообложения «доходы минус расходы», то суммы страховых взносов он вправе учитывать в расходах (подп. 7 п. 1 ст. 346.16 НК РФ). Налогоплательщики, применяющие УСН с объектом налогообложения «доходы», также могут уменьшить сумму единого налога (авансовых платежей) как на суммы пенсионных взносов и пособий по временной нетрудоспособности, так и на иные перечисленные страховые взносы. Однако лимит для уменьшения остался прежним: не более чем на 5% (абз. 2 п. 3 ст. 346.21 НК РФ). На данные суммы также можно уменьшить оставшуюся стоимость патента при применении УСН на основе патента (п. 10 ст. 346.25.1 НК РФ).

Однако в 2010 г. для плательщиков страховых взносов, применяющих УСН, действует льгота – они перечисляют взнос только в ПФР и могут учитывать этот взнос при исчислении единого налога, уплачиваемого при применении УСН.

Плательщики ЕНВД также вправе уменьшить сумму единого налога (авансовых платежей) на взносы на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, обязательное медицинское страхование, обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. Лимит для уменьшения остался прежним: не более чем на 50% (п. 2 ст. 346.32 НК РФ).

<sup>1</sup> См. п. 1 ст. 2, п. 3 ст. 4 Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 204-ФЗ.

<sup>2</sup> См. п. 3 ст. 2, п. 4 ст. 4 Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 204-ФЗ.

## 2. Некоторые изменения в сфере гражданского законодательства

### 2.1. Изменения законодательства, касающиеся деятельности обществ с ограниченной ответственностью<sup>1</sup>

Изменения, касающиеся регулирования деятельности обществ с ограниченной ответственностью, были внесены в Гражданский кодекс РФ и ряд законодательных актов.

Основное изменение было связано с тем, что до 1 января 2010 г. все общества с ограниченной ответственностью должны привести свои учредительные документы в соответствие с Гражданским кодексом РФ и Законом об ООО. То есть предусматривается, что уставы обществ, созданных до 1 июля 2009 г. (до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 2008 г.), подлежат приведению в соответствие с действующей редакцией части первой Гражданского кодекса РФ и Федеральным законом об ООО до 1 января 2010 г. Содержательную сторону этого вопроса рассмотрим ниже.

Уставы и учредительные договоры обществ, созданных до вступления в силу данного Закона, применяются в части, не противоречащей вышеуказанным законодательным актам. Из чего следует, что неприведение устава ООО в соответствие с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. не должно повлечь недействительности устава после 1 января 2010 г. Если устав не будет перерегистрирован, он будет действовать в части, не противоречащей новым требованиям законодательства<sup>2</sup>.

Такой же позиции придерживается Минэкономразвития РФ по данному вопросу: «неприведение устава ООО в соответствие с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. не влечет недействительности устава и не может быть основанием для ликвидации общества по решению суда (п. 2 ст. 61 ГК РФ) при условии, что обществом не были допущены иные грубые или неоднократные нарушения нормативных правовых актов. В случае предъявления в суд требования уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления о ликвидации ООО суду должны быть представлены доказательства конкретных грубых или неоднократных нарушений законодательства РФ»<sup>3</sup>.

Итак, из Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ не следует, что после указанного срока ООО не вправе продолжить свою деятельность и внести необходимые изменения в устав. В случае если устав не будет приведен в соответствие с указанным Федеральным законом, это не повлечет автоматическое исключение общества из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ). Регистрирующие органы будут осуществлять регистрацию изменений уставов ООО в целях приведения их в соответствие с этим Законом и после 1 января 2010 г.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Большинство поправок, внесенных Федеральным законом № 312 от 30 декабря 2008 г., вступили в силу с 1 июля 2009 г. Часть положений, внесенных Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 205, вступили в силу со дня официального опубликования (с 22 июля 2009 г.), а другие – по истечении 90 дней после его официального опубликования.

<sup>2</sup> Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. ограничен срок приведения уставов ООО, однако санкций за несоблюдение данного требования не установлено.

<sup>3</sup> См. Письмо от 11 сентября 2009 г. № Д06-2639.



Вместе с тем был подготовлен законопроект<sup>1</sup> об отмене требования об обязательной перерегистрации ООО. Проектом предлагалось указать, что ООО должны пройти перерегистрацию в случае внесения изменений в устав без указания сроков. И Федеральным законом от 17 декабря 2009 г. № 310-ФЗ указанный срок был отменен. Теперь ООО имеют право привести свои уставы в соответствие с требованиями при первом изменении уставов обществ.

Что касается собственно изменений гражданского законодательства (в силу чего обществам придется пойти на внесение изменений в свои уставы, если они противоречат нововведениям<sup>2</sup>), то можно отметить следующее.

Была частично изменена терминология, используемая в главе 4 ГК РФ и Законе об ООО. Ранее применительно к обществам с ограниченной ответственностью наряду с понятием «доли уставного капитала» использовалось и понятие «вклады участников». Теперь согласно поправкам, внесенным в указанные акты, термин «вклады участников» исключен из положений, касающихся учреждения ООО.

Нововведением является исключение учредительного договора из состава учредительных документов ООО. Так, согласно ст. 89 ГК РФ единственным учредительным документом общества теперь является устав. Аналогичное положение содержится в п. 5 ст. 11 Закона об ООО. Конечно, исключение из числа учредительных документов учредительного договора не означает, что при учреждении ООО его учредители не должны подписывать договор об учреждении (п. 1 ст. 89 ГК РФ). Просто это стало правом, а не обязанностью учредителей ООО. В договоре об учреждении ООО теперь не требуется указывать состав участников, порядок распределения прибыли между ними, состав органов общества и порядок выхода из него.

Ранее действовавшие нормы Закона об ООО, касающиеся содержания учредительного договора, предусматривали возможность указания в договоре ответственности за нарушение обязанности по внесению вклада учредителем. Но данные положения не разъясняли, какой может быть ответственность. Изменениями в ст. 16 Закона об ООО установлено, что договор об учреждении может содержать условие о взыскании неустойки (штрафа, пени) за неисполнение обязанности по оплате долей в уставном капитале общества.

Что касается устава, то некоторые изменения внесены и в эту норму. Так, в уставе могут не указываться сведения о размере и номинальной стоимости доли каждого участника общества. Ранее при изменении размера долей участников ООО было обязано вносить такие изменения в устав и учредительный договор, а следовательно, в реестр (ЕГРЮЛ), теперь этого не потребуется в случае, если устав ООО не содержит таких сведений о долях.

---

<sup>1</sup> Проект Федерального закона № 280513-5 «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части переноса сроков переоформления уставных документов обществ с ограниченной ответственностью). Предполагается, что законопроект будет рассмотрен сразу в трех чтениях. Положительные отзывы получены от Торгово-промышленной палаты, общественной организации малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ», ГПУ и Минфина.

<sup>2</sup> Это прежде всего касается таких новых правил, как новый порядок отчуждения доли другим участникам и третьим лицам; новый порядок выхода из состава участников; новая обязанность общества вести список участников; новый порядок управления обществом.

Кроме того, данные о порядке и последствиях выхода участника из общества отражаются в уставе, только если право на выход из общества предусмотрено уставом.

С 1 июля 2009 г. учредители (участники) ООО согласно п. 3 ст. 8 Закона об ООО вправе заключить договор об осуществлении прав участников общества, по которому они обязуются осуществлять определенным образом свои права и (или) воздерживаться от их осуществления. Согласно п. 3 ст. 8 Закона об ООО участники ООО могут урегулировать осуществление своих прав, в частности:

- определить порядок голосования на общем собрании участников общества;
- согласовывать вариант голосования с другими участниками общества;
- согласовать условия продажи долей и установить продажную цену доли между участниками общества.

Сам перечень, указанный в п. 3 ст. 8 Закона об ООО, не является исчерпывающим, что позволяет участникам ООО самостоятельно урегулировать порядок осуществления своих прав.

Предусматривается новый порядок отчуждения доли другим участникам и третьим лицам.

Продажа либо отчуждение доли третьим лицам допускается теперь только с соблюдением требований Закона и устава: преимущественное право у участников общества и у самого общества на покупку доли, отчуждаемой третьим лицам. В прежней редакции ст. 93 ГК РФ и ст. 21 Закона об ООО указывалось, что продажа или уступка иным образом участником общества своей доли (части доли) третьим лицам допускается, если это не запрещено уставом общества. Сам термин «уступать» заменен на термин «отчуждать».

Установлены дополнительные требования к форме сделки по отчуждению доли. Если раньше такие сделки заключались в простой письменной форме, то с 1 июля 2009 г. они подлежат обязательному нотариальному удостоверению. То есть несоблюдение данной формы влечет недействительность сделки по отчуждению доли. Иначе определен момент перехода прав на долю: права переходят к приобретателю с момента нотариального удостоверения<sup>1</sup> сделки по приобретению, а не с момента уведомления общества о состоявшейся уступке.

Дополнены и нормы ст. 22 Закона об ООО, посвященной вопросам залога долей в уставном капитале ООО. В частности, договор залога доли или части доли в уставном капитале общества также подлежит нотариальному удостоверению<sup>2</sup>. Запись в ЕГРЮЛ

---

<sup>1</sup> В обязанности нотариуса входит проверить полномочия отчуждающего доли лица на распоряжение такими долями. Нотариус вправе затребовать у продавца документы, по которым ранее была приобретена им доля, а также выписку из ЕГРЮЛ. К обязанностям нотариуса также относится направление в регистрирующий орган в течение трех дней со дня удостоверения сделки по отчуждению доли заявления о внесении соответствующих изменений в государственный реестр, подписанного отчуждающим долю участником общества, с приложением документов, подтверждающих основания перехода прав на долю или ее часть. Помимо направления документов в регистрирующий орган нотариус обязан в течение трех дней с момента удостоверения сделки направить копии данных документов в общество, если такая обязанность на него возложена. В противном случае по соглашению лиц, заключающих сделку, они самостоятельно уведомляют о ней общество, что, в свою очередь, освобождает нотариуса от ответственности за уведомление ООО.

<sup>2</sup> В этом случае также установлена обязанность нотариуса, совершившего нотариальное удостоверение сделки, в трехдневный срок с момента нотариального удостоверения договора залога доли или части до-

---

об обременении залогом доли или части доли в уставном капитале общества погашается на основании совместного заявления залогодателя и залогодержателя или вступившего в законную силу решения суда.

Что касается выхода участника общества из него, то здесь также были внесены изменения. Участник общества вправе выйти из него, только если это предусмотрено уставом (ст. 26 Закона об ООО). В прежней редакции статьи было установлено, что участник общества вправе в любое время выйти из общества независимо от согласия других его участников или общества. Ограничить такое право положениями устава раньше было невозможно. Кроме того, новая редакция статьи не допускает выход участника(ов) из общества, если это приведет к тому, что в обществе не останется ни одного участника.

Изменениями (абз. 2 п. 6.1 ст. 23 Закона об ООО) также установлено, что общество обязано выплатить выходящему участнику действительную стоимость его доли, которая определяется на основании данных бухгалтерской отчетности общества за последний отчетный период, предшествующий дню подачи заявления о выходе из общества, или с согласия этого участника общества выдать ему в натуре имущество такой же стоимости либо в случае неполной оплаты им доли в уставном капитале общества действительную стоимость оплаченной части доли. В прежней редакции Закона об ООО действительная стоимость доли должна выплачиваться в течение 6 месяцев с момента окончания финансового года, в котором участник подал заявление о выходе из общества. Сейчас срок выплаты составляет 3 месяца со дня возникновения соответствующей обязанности (если иное не предусмотрено уставом).

Закон об ООО был дополнен ст. 31.1, которая устанавливает обязанность общества вести список его участников. Данная обязанность аналогична обязанности акционерных обществ<sup>1</sup>. Стоит отметить, что список участников общества не имеет такого юридического значения, как реестр акционеров, выписка из которого подтверждает права на акции. Выписка же из реестра участников общества может не являться документом, подтверждающим права на долю, поскольку в соответствии с п. 5 ст. 31.1 Закона об ООО в случае несоответствия данных, указанных в списке участников общества, сведениям, которые содержатся в ЕГРЮЛ, право на долю устанавливается на основании сведений из ЕГРЮЛ.

Также существенно изменены нормы, определяющие порядок управления ООО.

До внесения изменений в ст. 33 Закона об ООО вопросы передачи полномочий единоличного исполнительного органа общества коммерческой организации или индиви-

---

ли в уставном капитале общества передать в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, заявление о внесении соответствующих изменений в ЕГРЮЛ, подписанное участником общества – залогодателем, с указанием вида обременения (залога) доли или части доли и срока, в течение которого такое обременение будет действовать, либо порядка установления такого срока. Кроме того, в первоначальной редакции нотариус, согласно абз. 2 п. 3 ст. 22 Закона об ООО, обязан был передать обществу, доля или часть доли в уставном капитале которого заложена, копию заявления с приложением копии договора залога доли или части доли. Впоследствии Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ внесено изменение в части исключения из обязанностей нотариуса обязанности по передаче копии договора залога доли или части доли обществу (они вступили в силу с 22 июля 2009 г.). Таким образом, на сегодняшний день в обязанности нотариуса входит только уведомление регистрирующего органа о залоге доли или ее части.

<sup>1</sup> См. ст. 44 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

дуальному предпринимателю (далее – управляющий), утверждения такого управляющего и условий договора с ним были отнесены к исключительной компетенции общего собрания участников. Однако ранее п. 3 ст. 91 ГК РФ не относил решение указанных вопросов к исключительной компетенции общего собрания участников. После внесения изменений в подп. 2 п. 3 ст. 91 ГК РФ и подп. 4 п. 2 ст. 33 Закона об ООО устранены разночтения норм, теперь нормы содержат положение, согласно которому к компетенции общего собрания участников общества относятся образование исполнительных органов общества и досрочное прекращение их полномочий, а также принятие решения о передаче полномочий единоличного исполнительного органа общества управляющему, утверждение такого управляющего и условий договора с ним, если уставом общества решение указанных вопросов не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества.

В подп. 13 п. 2 ст. 33 Закона об ООО внесены изменения, согласно которым к компетенции общего собрания участников могут быть отнесены и иные вопросы, нежели установленные п. 2 ст. 33 Закона об ООО, предусмотренные не только Законом об ООО, но и уставом общества.

При этом согласно абз. 2 п. 2 ст. 33 Закона об ООО определено, какие вопросы не могут быть отнесены уставом общества к компетенции иных органов управления обществом, а именно<sup>1</sup>:

- изменение устава общества, в том числе изменение размера его уставного капитала;
- избрание и досрочное прекращение полномочий ревизионной комиссии (ревизора) общества;
- утверждение годовых отчетов и годовых бухгалтерских балансов;
- принятие решения о распределении чистой прибыли общества между его участниками;
- принятие решения о реорганизации или ликвидации общества;
- назначение ликвидационной комиссии и утверждение ликвидационных балансов.

Пункт 2.1 ст. 32 Закона об ООО устанавливает перечень вопросов, которые могут быть отнесены уставом к компетенции совета директоров: вопросы образования исполнительных органов общества, досрочного прекращения их полномочий, совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью, вопросы, связанные с подготовкой, созывом и проведением общего собрания участников общества. К компетенции совета директоров уставом могут быть отнесены и иные вопросы, не отнесенные к компетенции общего собрания участников общества или исполнительного органа общества.

В прежней редакции Закона об ООО была установлена возможность отнесения к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) вопроса образования исполнительного органа общества. Между тем образование исполнительного органа и досрочное прекращение его полномочий было исключительной компетенцией общего собрания участников. Кроме того, п. 1 ст. 40 Закона об ООО устанавливал, что единоличный исполнительный орган общества (генеральный директор, президент и другие) избирается общим собранием участников общества.

Сейчас внесены изменения, согласно которым единоличный исполнительный орган общества (генеральный директор, президент и т.п.) избирается общим собранием уча-

---

<sup>1</sup> Указанные изменения вступили в силу 22 июля 2009 г.

---

стников общества на срок, определенный уставом, если уставом общества решение этих вопросов не отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета). То есть избрание единоличного исполнительного органа ООО может осуществляться советом директоров (наблюдательным советом), если решение такого вопроса будет отнесено к его компетенции уставом.

Аналогичным образом решен вопрос образования коллегиального исполнительного органа общества и досрочного прекращения его полномочий. Так, согласно п. 1 ст. 41 Закона об ООО образование коллегиального исполнительного органа общества и досрочное прекращение его полномочий может быть отнесено к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества.

В ст. 42 Закона об ООО, предусматривающую передачу полномочий единоличного исполнительного органа общества управляющему, внесены изменения, в силу которых для передачи полномочий больше не требуется прямого указания на это в уставе общества. Кроме того, определено лицо, которое подписывает от имени общества договор с управляющим, если указанный вопрос отнесен к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества. В этом случае договор подписывается председателем совета директоров (наблюдательного совета) или же лицом, уполномоченным на то решением совета директоров (наблюдательного совета).

В Закон об ООО были также внесены новые положения об обжаловании решений органов управления ООО.

В частности, для оспаривания решений всех органов управления общества установлен двухмесячный срок, исчисляемый со дня, когда участник общества узнал или должен был узнать о принятом решении и об обстоятельствах, являющихся основанием для признания его недействительным. Данный срок в случае его пропуска восстановлению не подлежит, за исключением случая, когда участник не подавал заявление об оспаривании под влиянием насилия или угрозы.

Также установлено, что признание решений общего собрания участников общества или решения совета директоров (наблюдательного совета) общества об одобрении крупных сделок и сделок с заинтересованностью недействительными в случае обжалования таких решений отдельно от оспаривания соответствующих сделок не влечет за собой признания соответствующих сделок недействительными.

Кроме того, предусмотрен новый порядок совершения и оспаривания сделок общества. Новые положения Закона об ООО о сделках с заинтересованностью и крупных сделках практически аналогичны положениям о совершении сделок с заинтересованностью и о крупных сделках в акционерных обществах.

Изменению также подверглись положения о хранении документов и предоставлении к ним доступа участникам общества, о реорганизации ООО.

## 2.2. Планируемые изменения законодательства, касающиеся деятельности организаций некоммерческой сферы

Министерство экономического развития РФ готовит масштабные изменения в сфере деятельности некоммерческого сектора. В обсуждении поправок участвовало эксперт-

ное сообщество<sup>1</sup>. Прежде всего стоит отметить поправки в Закон о благотворительности<sup>2</sup>. Предполагается расширить цели благотворительной деятельности за счет:

- социальной реабилитации безнадзорных детей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- оказания безвозмездной юридической помощи гражданам и некоммерческим организациям и правового просвещения населения;
- содействия добровольческой деятельности;
- профилактики социально опасных форм поведения населения;
- содействия развитию научно-технического и художественного творчества детей и молодежи;
- содействия патриотическому, духовно-нравственному воспитанию детей и молодежи, а также поддержки молодежных инициатив, проектов, детских и молодежных движений и организаций;
- самостоятельного осуществления на безвозмездной основе деятельности в сферах образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовного развития личности, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и массового спорта, изготовления и распространения социальной рекламы.

Будут определены правовые основания осуществления добровольцами благотворительной деятельности. Доброволец осуществляет благотворительную деятельность на основании заключенного им от своего имени гражданско-правового договора, предметом которого могут быть безвозмездное выполнение добровольцем работ, оказание услуг в интересах благополучателя. Будут определены условия договора, возможность компенсации расходов в процессе осуществления деятельности.

Планируется существенно дополнить и Закон о целевом капитале<sup>3</sup>. Предполагается, что целевой капитал можно формировать за счет не только денежных средств, но и недвижимости и ценных бумаг, поступающих в целевой капитал в качестве пожертвования. Предлагается расширить перечисленный перечень видов деятельности, финансирование которых допускается из средств целевого капитала, и включить в него деятельность по охране окружающей среды. Изменения коснутся и иных положений Закона – таких, как понятие целевого капитала, права жертвователей, требования,

---

<sup>1</sup> Были привлечены юристы и эксперты в области некоммерческой деятельности Комиссии по благотворительности, милосердию и волонтерству Общественной палаты РФ, Международного центра некоммерческого права, Некоммерческого партнерства «Юристы за гражданское общество», «Форума доноров», CAF Russia («Чаритиз Энд Фаундейшн», филиал в России), Института экономики переходного периода и др. Итоги работы и презентацию проекта изменений Минэкономразвития России 11 декабря 2009 г. представило на IV Всероссийской конференции «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества. Опыт регионов и муниципалитетов».

<sup>2</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», опубликован на сайте Минэкономразвития России <http://www.economy.gov.ru/>

<sup>3</sup> См. законопроект № 306882-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» и в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (по вопросу формирования и пополнения целевого капитала некоммерческих организаций), внесенный в декабре 2009 г. правительством РФ в Государственную Думу.

предъявляемые к некоммерческим организациям – собственникам целевого капитала, отчетность некоммерческой организации – собственника целевого капитала, порядок использования дохода от целевого капитала и др.<sup>1</sup>

## Приложение 2

### Основные направления изменения законодательства, регулирующего порядок осуществления налоговых расследований в 2008–2009 гг.

В течение 2008–2009 гг. был предпринят ряд мер, направленных на оптимизацию налогового администрирования. И хотя предметом внимания законодателя стали далеко не все «проблемные» нормы Налогового кодекса РФ, а также Кодекса об административных правонарушениях РФ, в отношениях, возникающих между налогоплательщиками и государством, произошел целый ряд изменений.

В частности, в 2009 г. вступили в силу Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности», а также Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Федеральный закон № 293-ФЗ внес ряд поправок, направленных на ограничение административного давления на бизнес, а именно:

- лишил правоохранительные органы права проводить самостоятельные налоговые проверки (отменен подп. 35 ст. 11 Закона «О милиции»);
- обязал правоохранительные органы участвовать в совместных проверках, проводимых по запросу налоговых органов и с их участием, исключительно в порядке, установленном налоговым законодательством (изменения внесены в подп. 33 ст. 11 Закона «О милиции»). Это означает, что на проверки, проводимые с участием милиции, с 2009 г. распространяются все ограничения, установленные в отношении периодичности, длительности и повторности мероприятий налогового контроля. За счет этого функции правоохранительных органов, участвующих в совместной проверке, в значительной степени сведены к обеспечению безопасности сотрудников налоговых органов и обеспечению их доступа на территорию налогоплательщика;
- запретил правоохранительным органам при наличии подозрения о совершении юридическим лицом административного правонарушения или уголовного преступления проводить ревизии его деятельности или требовать проведения таких ревизий, а также производить осмотр служебных помещений и досмотр транспортных средств, принадлежащих организации, изучать ее документы, изымать образцы сырья, продукции и товаров для экспертизы (с этой целью был отменен подп. 25 ст. 11 Закона «О милиции»);
- уточнил, что своими правами милиция может пользоваться не «в целях» исполнения своих обязанностей, а только «в процессе» их выполнения (ст. 11 Закона «О милиции»). Тем самым законодатель подчеркнул, что действия, совершенные сотрудни-

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. <http://www.iet.ru/>

ками правоохранительных органов без соблюдения установленного процессуального порядка, не могут признаваться законными.

Указанные ограничения в целом были призваны способствовать защите бизнеса в ходе контрольно-проверочных мероприятий. Однако на практике эти ограничения оказались далеко не такими эффективными, как изначально предполагал законодатель. К числу эффективных ограничений можно отнести в первую очередь запрет правоохранительным органам проводить самостоятельные выездные проверки налогоплательщиков. До 2008 г. они имели возможность проводить их неограниченное количество раз, а также повторно. Причем если нормы Налогового кодекса (ст. 89 НК РФ) четко говорят о том, что налогоплательщик не может быть привлечен к ответственности, если нарушения выявлены по итогам повторной проверки, проведенной налоговыми органами, то уголовное законодательство таких ограничений не устанавливает. Таким образом, нарушения, выявленные правоохранительными органами в ходе повторных проверок, могли использоваться в качестве доказательств вины налогоплательщика.

Однако запрет проводить проверки (ревизии) организаций как таковые, включая осмотр помещений, транспортных средств и выемку документов, оказался практически бесполезным. Дело в том, что правоохранительные органы сохранили право «входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках». Условием правомерности доступа является уведомление прокурора в течение 24 часов (подп. 18 ст. 11 Закона «О милиции»).

Кроме того, правоохранительные органы не были лишены целого ряда «внепроцессуальных» прав, предусмотренных в КоАП РФ и УПК РФ. К примеру, на основании КоАП РФ и УПК РФ правоохранительные органы имеют право:

- изымать вещи и документы, являющиеся доказательствами по делу об административном правонарушении, а также вещи и документы, «обнаруженные при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений и находящихся у него товаров, транспортных средств и иного имущества, а также соответствующих документов» (ст. 27.10 КоАП РФ);
- арестовывать товары, транспортные средства и иные вещи (ст. 27.14 КоАП РФ);
- осматривать помещения (ст. 176 УПК РФ);
- производить выемку вещей (ст. 176 УПК РФ и ст. 183 УПК РФ) и т.д.

В оба указанных выше Кодекса поправки, симметричные изменения в Законе «О милиции», не вносились. Более того, возможность ограничения перечисленных в этих актах прав милиции неочевидна, поскольку все перечисленные в КоАП РФ и особенно в УПК РФ права могут использоваться правоохранительными органами при реализации полномочий, предоставленных им на основании уже цитированного нами выше подп. 18 ст. 11 Закона «О милиции».

Таким образом, комплексное толкование новой редакции Закона «О милиции», норм КоАП РФ и УПК РФ позволяет сделать вывод о том, что:



1. Запрет проведения проверок субъектов предпринимательской деятельности касается только случаев подозрения в совершении «административного» правонарушения. При этом милиция сохраняет право осуществлять контроль в отношении организаций при подозрении в совершении «преступлений».

2. Полностью запретить правоохранительным органам доступ на территорию организаций невозможно, поскольку подобный запрет затруднил бы выполнение ими своих обязанностей. Однако наличие возможности провести внеплановую проверку деятельности организации позволяет в конечном счете привлечь ее и к административной ответственности. Проверка может быть мотивирована наличием сведений об угрозе совершения преступления. Если же в ходе ее проведения состав преступления выявлен не будет, а будет выявлено административное правонарушение, правоохранительные органы смогут привлечь проверяемое лицо к ответственности на законных основаниях. Вероятность подобного результата внеплановой проверки тем более велика, что многие административные нарушения и преступления в экономической сфере различаются только по критерию размера ущерба, причиненного государству, организациям и гражданам.

3. Практика применения новой редакции Закона «О милиции» в 2009 г. показала, что реального снижения административного давления на налогоплательщиков не произошло. Это прямо отмечается депутатами Б.В. Грызловым, Ю.В. Васильевым, Е.А. Федоровым, П.В. Крашенинниковым, В.Н. Плигиным, В.М. Резником, Г.Я. Хором, А.М. Макаровым в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (об изменении условий привлечения к уголовной ответственности за налоговые правонарушения)» № 224549-5.

4. Ограничение полномочий правоохранительных органов на практике не вызвало необходимости согласования оперативно-розыскных мероприятий, проводимых в отношении налогоплательщиков органами МВД, с налоговыми органами, проводящими проверки. В течение 2009 г. по-прежнему подавляющее большинство уголовных дел, возбуждаемых против налогоплательщиков, было инициировано милицией без участия налоговых инспекций. По данным юридической компании «Пепеляев, Гольцблат и партнеры», по результатам налоговых проверок, т.е. по результатам взаимодействия органов ФНС и МВД России, возбуждается только 5% дел, тогда как оставшиеся 95% случаев уголовного преследования налогоплательщиков не связаны с налоговыми проверками<sup>1</sup>.

В июне 2007 г. на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (об изменении условий привлечения к уголовной ответственности за налоговые правонарушения)», на основании которого был принят Федеральный закон от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ.

<sup>1</sup> <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/11/20/219356>

Актуальность принятия нового закона была мотивирована его авторами следующим образом:

- «законодательство, регулирующее сферу налоговых правоотношений, равно как и правоприменительная практика, исторически имеют существенный перекос в сторону уголовной репрессии, а угроза привлечения к уголовной ответственности рассматривается как едва ли не самое эффективное средство «разговора» государства с налогоплательщиком...»;
- «сложность правовых конструкций, используемых законодателем, перекрестные ссылки на статьи из различных глав Налогового кодекса РФ делают задачу по установлению воли законодателя крайне сложной...» (и как следствие усложняют процесс доказывания вины правонарушителя);
- «решая вопрос о привлечении к юридической ответственности, государство заинтересовано не в том, чтобы как можно больше налогоплательщиков было привлечено к уголовной ответственности и «село» в тюрьму, а в том, чтобы как можно больше налогоплательщиков сознательно добросовестно исполняли свои обязанности, а в случаях, когда налоговое правонарушение все-таки произошло, налогоплательщик, допустивший его, компенсировал государству все потери...»;
- «государство заинтересовано в систематическом получении доходов в виде налоговых платежей от налогоплательщиков, а не в единовременном получении штрафов или иных санкций, которые зачастую влекут прекращение хозяйственной деятельности налогоплательщиков».

На этапе рассмотрения закон не встретил серьезных возражений ни со стороны правительства РФ, ни со стороны Верховного суда РФ, который представил на данный законопроект в целом положительное заключение, и в результате был принят с незначительными поправками.

В качестве цели его принятия была обозначена «декриминализация сферы налоговых правоотношений и установление на законодательном уровне правовых ориентиров развития налоговой системы, неоднократно провозглашавшихся руководством страны, а именно – прекратить «налоговый террор», перестать «кошмарить» бизнес и т.п.»<sup>1</sup>

Однако следует сразу оговориться, что о полной декриминализации налоговых правонарушений речь в новом законе вовсе не идет, поскольку полного отказа от практики привлечения налогоплательщиков к уголовной ответственности не произошло. Скорее, речь идет об изменении порядка и условий ее наступления.

В частности, новым законом были внесены следующие поправки в Налоговый кодекс, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы:

1. Уточнение порядка передачи информации о совершенных налоговых правонарушениях, содержащих признаки преступления, от налоговых органов к правоохранительным. С этой целью изменения были внесены в п. 3 ст. 32 НК РФ. До принятия нового закона налоговый орган должен был передавать информацию обо всех крупных недоимках, которые не погашены налогоплательщиком, в течение двух месяцев со дня истечения срока, установленного для выполнения требования об уплате налогов и сборов. Этот срок составляет 10 дней с момента выставления требования (ст. 69 НК РФ).

---

<sup>1</sup> См. пояснительную записку к законопроекту <http://asozd.duma.gov.ru/>

Новая редакция п. 3 ст. 32 НК РФ изложена в следующей формулировке: «Если в течение двух месяцев со дня истечения срока исполнения требования об уплате налога (сбора), направленного налогоплательщику (плательщику сбора) *по результатам налоговой проверки*, налогоплательщик (плательщик сбора) не погасил указанную в данном требовании недоимку, размеры которой позволяют предполагать факт совершения нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления, а также суммы соответствующих пеней и штрафов в полном объеме, налоговые органы обязаны в течение 10 дней со дня выявления указанных обстоятельств направить материалы в органы внутренних дел для решения вопроса о возбуждении уголовного дела».

Новым по сравнению с действующей редакцией является требование о том, что недоимка должна быть выявлена *в ходе проверки*, тогда как ранее допускалось информирование правоохранительных органов о недоимках, выявленных и без проведения контрольно-проверочных мероприятий. К примеру, такие недоимки могут возникнуть, когда налогоплательщик задекларировал, но не уплатил налог в установленные сроки.

Авторы закона исходили из предпосылки о том, что самого факта наличия крупной недоимки (формального признака преступления) для передачи сведений в правоохранительные органы недостаточно. По их мнению, в случае выявления крупной недоимки налоговым органом должна быть проведена налоговая проверка и только по ее итогам принято решение о наличии или отсутствии вины налогоплательщика и соответственно признаков преступления в его действиях. То есть налоговым органам предлагается оценивать самостоятельно вину налогоплательщика на основании доказательств, собранных в ходе налоговой проверки. К сожалению, их возможности по сбору доказательств ограничены, так как налоговые органы не наделены полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Они практически не работают со свидетельскими показаниями, они не осуществляют проверочные закупки, не исследуют корреспонденцию и личные записи налогоплательщика (черновики, содержимое мобильных телефонов, записных книжек и т.д.). Это означает, что выводы налогового органа о наличии/отсутствии прямого умысла в действиях проверяемого лица скорее всего окажутся очень приблизительными и отказываться на их основании от налогового расследования вряд ли целесообразно.

В целом с поправками, внесенными в п. 3 ст. 32 НК РФ, следует согласиться. Однако возникает вопрос о том, как быть с налогоплательщиками, отсутствующими по месту своего нахождения и фактически не осуществляющими деятельность. В отношении этой категории лиц невозможно провести полноценную проверку, однако привлечение их руководителей к уголовной ответственности может оказаться необходимым.

Кроме того, предложенное уточнение в целом-то не предполагает создания новых процессуальных гарантий для налогоплательщиков. Поскольку оценка наличия/отсутствия умысла в действиях налогоплательщика со стороны налоговых органов может быть лишь очень приблизительной, у них остаются широкие возможности для свободного усмотрения в вопросе о том, передавать ли сведения о совершенном правонарушении правоохранительным органам, и соответственно для коррупции.

2. Поправки, предложенные в ст. 108 НК РФ, фактически повторяют логику поправок, внесенных авторами закона в п. 3 ст. 32 НК РФ. В ст. 108 НК РФ указано, что основанием для привлечения лица к ответственности за нарушение законодательства о

налогах и сборах является установление факта совершения данного нарушения решением налогового органа, вступившим в силу.

При этом, однако, ст. 101 НК РФ дополнена п. 15.1, согласно которому при передаче материалов в правоохранительные органы руководитель налогового органа должен приостановить исполнение решения о привлечении физического лица к ответственности. Одновременно с этим приостанавливаются сроки давности в отношении этого решения.

С данной поправкой следует согласиться, так как она позволяет исключить двойное привлечение к ответственности одного и того же лица.

3. Пункт 15.1 ст. 101 НК РФ закрепил обязанность правоохранительных органов направлять в налоговые органы уведомления о результатах рассмотрения материалов, ранее переданных налоговым органом, не позднее дня, следующего за днем принятия соответствующего решения. Копии решения также направляются лицу, в отношении которого вынесено соответствующее решение, либо передаются его представителю под расписку.

4. Законом однократно увеличен «крупный» и «особо крупный» размер недоимок, дающий основания для возбуждения уголовного дела. Если ранее «пороговая» величина, позволяющая разграничить уголовное преступление от административного правонарушения, составляла 100 тыс. руб. для физических лиц и 500 тыс. – для организаций (при условии, что размер недоимки, накопленной за 3 года подряд по всем видам налогов, составляет не менее 10% от общей суммы обязательств налогоплательщика), то новым законом ее размер увеличен до 1,8 млн руб. и 2 млн руб. соответственно.

Поскольку величина недоимок, установленная в ст. 198–199.2 УК РФ, не индексировалась в течение шести последних лет, данный шаг следует признать целесообразным. При этом закон, к сожалению, не устанавливает порядка дальнейшей индексации «пороговых» величин. Это означает, что решение проблемы их постепенного снижения является временным, и через 2–3 года в результате инфляции вопрос о необоснованно низком пороге уголовной ответственности снова окажется актуальным. Следует отметить, что существует целый ряд способов регулярной индексации «пороговых» величин, устанавливаемых налоговым, административным и уголовным законодательством. Это и применение коэффициента-дефлятора, ежегодно уточняемого Министерством экономического развития (применяется по отношению к «пороговым» величинам, дающим основание для применения упрощенной системы налогообложения), и установление «пороговых» величин в ежегодно индексируемых условных налоговых единицах (такой практики в Российской Федерации пока нет), и их ежегодный пересмотр в составе закона о бюджете, и другие методы. Представляется, что одновременно с разовым увеличением «крупного» и «особо крупного» размера недоимки целесообразно было бы также установить порядок ее дальнейшей корректировки с учетом уровня инфляции.

5. Статья 108 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации была дополнена п. 1.1, в котором указано, что по общему правилу по отношению к лицам, подозреваемым или обвиняемым в совершении преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 198–199.2 УК РФ, в качестве меры пресечения не применяется заключение под стражу.

Исключение составляют установленные в ст. 108 УПК РФ случаи, когда:

- 1) подозреваемый или обвиняемый не имеет постоянного места жительства на территории Российской Федерации;
- 2) его личность не установлена;
- 3) им нарушена ранее избранная мера пресечения;
- 4) он скрылся от органов предварительного расследования или от суда.

Данная поправка имеет очень существенное значение, так как именно заключение под стражу зачастую использовалось коррумпированными сотрудниками правоохранительных органов для незаконного давления на предпринимателей.

6. В уголовном законодательстве окончательно закреплён институт «деятельного раскаяния» налогоплательщиков, для чего было предложено внести изменения в ст. 198–199.1 Уголовного кодекса РФ, а также в Уголовно-процессуальный кодекс. Новый закон дополнил ст. 198 и 199 УК РФ примечаниями, в которых указано следующее: «Лицо, впервые привлекаемое к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если этим лицом либо организацией, уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с которой вменяется данному лицу, до окончания предварительного расследования по делу полностью уплачены суммы недоимки и соответствующих пеней, а также сумма штрафа в размере, определяемом в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации».

Данное изменение, по нашему мнению, является основным. Оно же представляет наибольшие сложности как с практической точки зрения, так и с точки зрения теории права.

С точки зрения теории права уголовная ответственность должна наступать в силу совершения преступления, при этом основной гарантией эффективности уголовной ответственности является ее неотвратимость. Уголовное законодательство исходит из того, что лицо, совершившее преступление, должно понести наказание. Случай, когда оно избегает санкций в силу так называемого «деятельного раскаяния», является исключением, в значительной степени противоречащим общему правилу.

Этот недостаток предлагаемых поправок в УК РФ усугубляется тем, что КоАП РФ, устанавливающий административную ответственность за совершение налоговых правонарушений для должностных лиц организаций, не содержит вообще никаких санкций за уклонение от уплаты налогов, неисполнение обязанностей налогового агента и сокрытие имущества от налогообложения. В нем есть ответственность за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе, нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке и другие процессуальные нарушения налогового законодательства. Однако аналогов ст. 122, 123 и 125 НК РФ (а также аналогов ст. 198–199.2 УК РФ) в Кодексе об административных правонарушениях нет.

Это означает, что руководитель организации, избежавший уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов или неисполнение обязанности налогового агента, никакой личной ответственности не несет вообще.

С практической точки зрения возможность «деятельного раскаяния» по налоговым преступлениям серьезно дестимулирует налоговую дисциплину. Когда налогоплательщик уверен, что он не будет привлечен к уголовной ответственности в случае выявления крупной недоимки в силу «деятельного раскаяния», уклонение от уплаты налогов оказывается для него предпочтительным. По нашему мнению, возможность привлечения к налоговой ответственности при отсутствии риска уголовного или хотя бы адми-

нистративного наказания не создает достаточных стимулов для уплаты налогов, поскольку вероятность выявления недоимки относительно невелика, а максимальный размер налоговых санкций составляет всего 40% от суммы недоимки.

Следует отметить, что негативная практика использования «деятельного раскаяния» в Российской Федерации уже имеется. В том виде, в каком авторы законопроекта предлагают ввести данный институт, он уже использовался в уголовном праве с 1998<sup>1</sup> по 2003<sup>2</sup> г., после чего законодатель отказался от него.

С 1998 по 2003 г. ст. 198 УК РФ содержала примечание 2, в котором указывалось, что лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное данной статьей, а также ст. 194 или 199<sup>3</sup>, освобождается от ответственности при условии, что оно «способствовало раскрытию преступления и полностью возместило причиненный ущерб». Оно применялось как в отношении «налоговых», так и в отношении «таможенных» преступлений.

В других статьях Уголовного кодекса РФ под «способствованием раскрытию» преступления понимается добровольное прекращение длящегося правонарушения и активное содействие следствию в его раскрытии. Однако, учитывая, что в самой ст. 198 понятие «способствования раскрытию» преступления не раскрывалось, она позволяла освобождать от уголовной ответственности не только лиц, добровольно заявивших о совершенном ими налоговом преступлении, но и тех, чье налоговое преступление было раскрыто в процессе проведения выездной налоговой проверки.

На практике применение данной нормы привело к тому, что к ответственности привлекались только те налогоплательщики, которые не могли погасить задолженность по доначисленным в результате проверочных мероприятий налоговым платежам. Таким образом, за счет «деятельного раскаяния» уголовная ответственность по налоговым статьям УК РФ использовалась не столько для реального наказания налогоплательщика, сколько для взыскания налоговых долгов, т.е. по сути играла роль института налогового администрирования. Практика применения этой нормы показала, что она серьезно стимулирует налоговые преступления, так как риск наказания за их совершение был минимален.

Негативное влияние этой нормы на поведение налогоплательщика усугублялось тем, что она могла применяться и при рецидиве. Хотя статья и содержала оговорку о том, что она распространяется только на лиц, «впервые совершивших налоговое преступление», фактически она могла применяться неограниченное число раз, так как с точки зрения закона лицо, не имеющее судимости, считается впервые привлекающимся к уголовной ответственности.

---

<sup>1</sup> Ст. 199 «Уклонение от уплаты налогов или страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с организации» и ст. 194 УК РФ «Уклонение от уплаты таможенных платежей» (в ред. Федерального закона от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ).

<sup>2</sup> Ст. 199 «Уклонение от уплаты налогов или страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с организации» и ст. 194 УК РФ «Уклонение от уплаты таможенных платежей» (в ред. Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ).

<sup>3</sup> Ст. 199 «Уклонение от уплаты налогов или страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с организации» и ст. 194 УК РФ «Уклонение от уплаты таможенных платежей» (в ред. Федерального закона от 25 июня 1998 г. № 92-ФЗ).

Этот недостаток «старой» практики применения «деятельного раскаяния» полностью повторяется и в новом законе, принятом в конце 2009 г. В нем используется формулировка, полностью копирующая логику УК РФ 1998 г: «Лицо, впервые привлекаемое к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные настоящей статьей, а также ст. 199.1 настоящего Кодекса, освобождается от уголовной ответственности, если оно до окончания предварительного расследования по делу полностью уплатило суммы недоимки и соответствующих пеней, а также сумму штрафа в размере, определяемом в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации».

При этом, несмотря на все недостатки института «деятельного раскаяния», поправки, вносимые в УК РФ и УПК РФ, имеют одно существенное достоинство – они приводят уголовное законодательство в соответствие с логикой налогового права.

Налоговый кодекс РФ фактически признал возможность «деятельного раскаяния» уже с 2006 г. Если до 2006 г. п. 3 ст. 32 НК РФ требовал от налогового органа сообщать правоохранительным обо всех выявленных крупных недоимках независимо от того, погашены они или нет, то после поправок, внесенных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ, налоговые органы должны сообщать только о крупных непогашенных недоимках.

Возможность несообщения правоохранительным органам сведений о крупных погашенных недоимках создавала условия для избежания налогоплательщиком уголовной ответственности сама по себе, независимо от того, каким образом были сформулированы положения уголовного законодательства.

С учетом изложенного выше можно сделать следующие *выводы*:

Идея декриминализации налоговых преступлений сама по себе заслуживает серьезного внимания. В условиях, когда по результатам налоговых проверок крупные недоимки выявляются более чем у 90% налогоплательщиков<sup>1</sup>, уголовная ответственность не может быть поголовной. Это означает, что принцип неотвратимости уголовной ответственности в отношении налоговых преступлений при существующей системе санкций, предполагающей возможность лишения свободы, не может быть реализован на практике.

Анализ практики применения «налоговых» статей УК РФ показывает, что основным видом санкций, применяемых судами по отношению к лицам, совершившим налоговые преступления, являются штрафы и условные сроки лишения свободы<sup>2</sup>. То есть единственным практическим отличием уголовной ответственности от административной в большинстве случаев становится факт судимости лица, а не характер применяемых к нему санкций. Данная ситуация, без сомнения, говорит об актуальности реформы уголовной ответственности за уклонение от уплаты налогов.

К сожалению, попытка «декриминализировать» налоговые преступления, предпринятая авторами нового закона, является недостаточно последовательной и содержит ряд «старых» юридических ошибок, которые ранее уже привели к отказу от использования «деятельного раскаяния» налогоплательщика.

<sup>1</sup> См. официальные данные о результативности налоговых проверок [http://www.nalog.ru/index.php?topic=na1\\_statistik](http://www.nalog.ru/index.php?topic=na1_statistik)

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Золотарева А., Киреева А., Корниенко Н. Налоговое администрирование. Основные итоги реформы/ Под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева и И.В. Трунина. В 3-х томах. Институт экономики переходного периода. М.: ИЭПП, 2008.

По нашему мнению, возможны два варианта решения вопроса, связанного с реформированием системы ответственности за совершение налоговых преступлений.

Первый вариант основан на доработке принятого закона и сохранении «деятельного раскаяния» налогоплательщика, закрепленного новым законом. Как было показано выше, новый закон имеет целый ряд преимуществ, поскольку он улучшает действующее законодательство за счет приведения в соответствие норм УК РФ и НК РФ. Ранее п. 3 ст. 32 НК РФ противоречил логике УК РФ, основанной на принципе неотвратимости наказания.

Также серьезными улучшениями являются отказ от заключения лиц, подозреваемых в совершении налоговых преступлений, под стражу и детализация процессуального порядка исполнения решений об их привлечении к налоговой ответственности.

Одновременно с сохранением принципиального подхода к вопросу о «декриминализации» налоговых преступлений можно внести в него ряд дополнений технического характера.

В частности, целесообразно:

- установить систему ежегодной индексации «крупного» и «особо крупного» размера недоимок. Для этой цели можно использовать, к примеру, индекс-дефлятор, применяемый для индексации «пороговых» величин перехода на специальные режимы налогообложения;
- внести симметричные изменения в ст. 194 УК РФ, устанавливающую ответственность за «уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица». Следует отметить, что в состав таможенных платежей Таможенный кодекс РФ включает в том числе НДС и акцизы, уплачиваемые импортерами. Таким образом, в существующей ситуации налогоплательщик, уплативший недоимку по НДС и акцизам вне связи с импортом товаров, освобождается от уголовной ответственности, а налогоплательщик-импортер в аналогичной ситуации должен быть осужден по ст. 194 УК РФ. Это представляется нелогичным;
- установить административные штрафы для должностных лиц организаций, освобожденных от уголовной ответственности в связи с погашением недоимок, пеней и штрафов.

Замена уголовной ответственности административной за уклонение от уплаты налогов позволила бы применить хотя бы материальные санкции (без возникновения судимости) по отношению к лицам, виновным в уклонении от уплаты налогов.

При этом привлечение лиц, виновных в уклонении от уплаты налогов, к административной ответственности освободит правоохранительные органы от необходимости доказывания прямого умысла на совершение нарушения, поскольку КоАП РФ не требует установления формы вины. Именно сложность установления прямого умысла на совершение налогового преступления является основным аргументом в пользу его перевода в категорию административных правонарушений.

Однако этот вариант имеет целый ряд недостатков. Так, замена уголовного преследования лиц, уклоняющихся от уплаты налогов, административным наказанием может, как и «деятельное раскаяние», дестимулировать налоговую дисциплину.

Кроме того, отказ от уголовной ответственности за налоговые преступления противоречит мировой практике.



---

Другим наиболее правильным вариантом, по нашему мнению, является отказ от «деятельного раскаяния» как такового. Соответственно следует отказаться от поправок, внесенных новым законом в УК РФ и УПК РФ в части введения «деятельного раскаяния» налогоплательщика. Вместо этого с целью гуманизации системы уголовного наказания за налоговые преступления следует заменить все виды санкций, установленные в ст. 198–199.2 УК РФ, штрафами.

Такой вариант решения вопроса имеет целый ряд преимуществ, в том числе:

- сохранится уголовная ответственность именно за «уклонение от уплаты налогов / уклонение обязанностей налогового агента / сокрытие имущества от налогообложения». Фактической замены этих составов правонарушений «уклонением от погашения недоимок» не происходит;
- ответственность за налоговые преступления будет соответствовать принципам неотвратимости уголовного наказания за совершенные преступления, так как возможность освобождения будет исключена;
- система санкций, основанная на штрафах, резко ограничит возможности для давления на бизнес со стороны правоохранительных органов и для судебной коррупции (в настоящее время у судов слишком большая свобода усмотрения в вопросе о том, какие санкции следует применять по отношению к лицу, виновному в уклонении от уплаты налогов; наказание варьируется от незначительного штрафа до шести лет лишения свободы);
- использование наказаний, не связанных с лишением свободы, полностью соответствует проводимой политике по гуманизации системы уголовных наказаний, а также по «разгрузке» тюрем.

Практически единственным недостатком данного варианта является низкая политическая вероятность его реализации. Поскольку законодатель остановил свой выбор на «деятельном раскаянии» налогоплательщика, вряд ли он в ближайшее время изменит этот подход на противоположный.



# РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2009 ГОДУ

**Тенденции и перспективы**

*(Выпуск 31)*

*Редакторы:* Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Молдавский, К. Рогов, А. Шанская

*Корректор:* Н. Андрианова, Л. Соколова

*Компьютерный дизайн:* В. Юдичев

*Информационное обеспечение:* В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

По вопросам приобретения обращаться по тел. (495)629-6736

125993, Москва, Газетный пер., 5  
Тел.(495) 629-6413, fax (495) 697-8816  
info@iet.ru , www.iet.ru

Подписано в печать 15.03.2010.

